This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 266 284

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1817)

27 May – 9 Sept. 1899

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

11

1899

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Secrétaires de la Rédaction :

I. LAMEIRE

AGRÉGÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

J. CRUCHON-DUPEYRAT

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

TOME ONZIÈME

6e ANNÉE

JANVIER A JUIN

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

1899

~~IX 211~~
~~Gov 18.2~~

51/6v

1899, May 27 – Sept. 9
Sewer fund.

Title page

N° 1. Sixième Année. Janvier-Février 1899.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
MAY 27 1899
CAMBRIDGE, MASS.

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — La notion de personnalité morale (1er article), par **M. L. Michoud.**
II. — Le régime colonial de l'Espagne (2e article), par **M. A. Posada.**
III. — Une définition de l'Etat et de sa souveraineté, par **M. Ch. Turgeon.**
IV. — Chronique fiscale et financière (Les projets d'impôt général sur le revenu), par **M. A. Wahl.**
V. — Chronique politique, par **MM. Candido Figueiredo** (Portugal), **G. K. Hamilton** (Suède), **Bredo Morgenstierne** (Norvège).
VI. — Analyses et comptes rendus : L. Duguit et H. Monnier, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, **C. R.** par **M. I. Lameire** ; Amunategui, *Estudios sobre instruccion publica*, **C. R.** par **M. V. Letelier.**
VII. — Revue des périodiques : Périodiques français (*Revue des Deux-Mondes*, *Revue de Paris*, *Nouvelle Revue*), par **M. F. Moreau.**
VIII. — Variétés : *Le dixième congrès de crédit populaire ; La prochaine réunion de la société anglaise de droit international.*
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique

PARIS
A. CHEVALIER-M. ESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, Remé Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandhes, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Mün ch); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE

LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LA NOTION DE PERSONNALITÉ MORALE

HARVARD COLLEGE LIBRARY
MAY 27 1899
CAMBRIDGE, MASS.

SOMMAIRE. — Définition de la personne morale. — Distinction de la personne morale au sens philosophique et de la personne morale au sens juridique. — Dans ce dernier sens la personne morale n'est autre chose qu'un *sujet de droit*. — Problème à résoudre.

I. — Exposé sommaire du système de la fiction. — 1° Première objection à lui opposer : il ne résout pas le problème de la personnalité morale ; — 2° Seconde objection : on ne peut l'appliquer au droit public ; — 3° Troisième objection : il méconnaît le rôle que joue le législateur dans les rapports sociaux ; — 4° Quatrième objection : il fait trop entièrement abstraction des personnes physiques qui composent l'être moral.

II. — Exposé des systèmes qui nient l'existence des personnes morales. — 1° Système des droits sans sujet. Exposé et réfutation ; — 2° Systèmes divers qui rattachent aux personnes physiques les droits des personnes morales. Leur insuffisance.

Le mot *personne*, dans la langue juridique, désigne un sujet de droit, c'est-à-dire un être capable d'avoir des droits lui appartenant en propre et des obligations lui incombant.

Les mots *personne juridique* ou *personne morale* (1) désignent

(1) Aucun des mots employés pour désigner les personnes morales n'a réussi à se faire accepter d'une manière définitive. En France, on emploie souvent le terme de *personne civile* ; et c'est le seul qui se trouve dans quelques rares textes (loi du

un sujet de droit qui n'est pas en même temps un être humain, une personne physique. Cette définition, purement négative, n'apprend rien sur la nature de la personne morale et sur l'étendue des droits qui peuvent lui appartenir ; mais elle est la seule que l'on puisse prendre comme point de départ, parce qu'elle est la seule sur laquelle tout le monde puisse s'entendre. Elle exprime un simple fait, le fait que dans nos sociétés humaines des droits distincts sont attribués, non pas seulement à des êtres physiques, mais à certains groupements, à certaines associations, et parfois même à quelque chose de plus abstrait encore, à un but idéal indépendant, au moins en apparence, de tout groupement. Ce fait, qui se produit sous nos yeux, et dont nous pouvons constater l'existence dans les sociétés qui ont précédé la nôtre, a paru si extraordinaire à certains esprits qu'ils y ont vu une institution tout à fait étrange et anormale, une sorte de création *ex nihilo* dépassant presque

5 avril 1884, art. 111 ; loi du 28 avril 1893, art. 71 ; loi du 14 avril 1893, art. 8 - loi du 21 avril 1898, art. 2). Nous nous refusons à l'employer, parce qu'il impli; que l'idée que la personnalité est une notion de pur droit privé, alors que, suivant nous, elle est une notion commune au droit privé et au droit public. Au reste, nos lois préfèrent d'ordinaire décrire la personnalité morale sans la nommer (V. les explications donnés à la Chambre des députés, par M. Marc Sauzet, dans la séance du 21 mai 1897, à propos des sociétés de secours mutuels) ; ou bien elles procèdent en déclarant que l'établissement dont il s'agit est un établissement public ou d'utilité publique, ce qui implique quelque chose de plus que la simple personnalité morale. Il n'y a donc pas à tenir compte du langage de la loi. — Parmi les auteurs, on trouve aussi parfois l'expression de *personne fictive*, que nous ne pouvons employer parce qu'elle suppose une théorie de la personnalité qui n'est pas la nôtre. — Restent les deux expressions que nous indiquons au texte. Le mot *personne juridique*, aujourd'hui le plus employé à l'étranger, peut être admis sans inconvénient grave ; mais on doit faire remarquer qu'il est en réalité trop large ; car la personnalité juridique appartient à l'homme, aussi bien qu'aux groupes pour qui on réserve plus particulièrement ce terme. Il faudrait dire : *personne purement juridique*, ce qui n'est guère pratique. — En somme, nous croyons préférable le terme de *personne morale* qui, il est vrai, est vague et n'atteint pas l'essence du sujet, mais qui du moins ne peut donner lieu à aucune confusion fâcheuse. Il a été employé par quelques législations, notamment l'Allgemeines Landrecht et le Code autrichien. Les lois italiennes emploient fréquemment l'expression de *corpi* ou *enti morali* (V. les nombreux textes cités par les commentateurs italiens de Windscheid, Fadda et Bensa, *Diritto delle Pandette*, Torino 1895, p 775). M. Hauriou (*Leçons sur le mouvement social*, p. 146), distingue la personnalité morale de la personnalité juridique ; l'on pourrait en effet réserver le mot de personnalité morale pour désigner la personnalité philosophique, et employer celui de personne juridique pour désigner simplement un sujet de droit. Mais cette terminologie même pourrait prêter à certaines méprises. Nous préférons conserver aux deux termes leur synonymie consacrée par l'usage des juristes.

les pouvoirs du législateur : « le mot créer, dit Laurent (1), est un mot très ambitieux qui ne convient nullement à la faiblesse humaine : l'homme ne comprend pas même la création. Ici cependant le mot est à sa place en un certain sens. A la voix du législateur un être sort du néant, et figure sur un certain pied d'égalité, à côté des êtres réels créés par Dieu ». Pour nous, si quelque chose nous étonne, c'est l'étonnement même exprimé par ces lignes. L'idée de droits appartenant à des groupements humains nous paraît, non pas aussi facile à expliquer et à justifier, mais aussi fondamentale que l'idée de droits appartenant à des êtres isolés. Historiquement elle est au moins aussi ancienne, et il est bien certain que dans les sociétés primitives les droits du groupe ont eu plus d'importance que ceux des individus. Pratiquement aucune société ne peut se comprendre sans certains droits attribués à des collectivités. On peut différer d'opinion sur l'explication juridique du phénomène. Mais il a un tel caractère de constance et d'universalité qu'il est impossible d'y voir quelque chose d'étrange et d'exceptionnel.

L'étonnement de Laurent a sa source dans une équivoque. Dans le langage courant, le mot personne désigne exclusivement l'être humain. Dans le langage philosophique, le sens en peut varier suivant les écoles, et, pour quelques-unes d'entr'elles, c'est un mot qui n'a même plus aucun sens. Mais pour toutes les écoles spiritualistes, la définition qu'on en peut donner ne s'applique, au moins sur la terre, qu'à l'homme (2). C'est en attribuant inconsciemment le sens philosophique au mot personne que l'on arrive à voir un fait anormal dans la personnalité morale. — Or nous ne prétendons pas que le droit

(1) *Principes de droit civil*, t. I, n° 288 — Cpr. Van den Heuvel, *De la situation légale des associations sans but lucratif*, p. 35. — M. Vauthier (*Etudes sur les personnes morales*, 1887, Préface, p. VII) exprime une idée analogue : « La fiction par laquelle on attribue la capacité juridique à quelque chose qui n'est pas un être humain paraît étrange au premier abord... » Mais il montre fort bien plus loin, (p. 384) que cette étrangeté n'existe qu'en apparence.

(2) Il en est ainsi notamment de la définition de Saint Thomas : *Rationalis naturæ individua substantia.* L'idée de nature raisonnable impliquée par elle en rend impossible l'extension ici-bas à tout autre être qu'à l'homme. — La notion de personnalité philosophique s'affaiblit dans les écoles qui ne voient dans le *moi* qu'une synthèse, qu'une coordination de phénomènes. Elle disparaît complètement pour celles qui n'admettent pas l'idée d'individualité (V. p. ex. Le Dantec, *L'individualité et l'erreur individualiste*).

puisse créer une personne en ce sens. Pour la science du droit, la notion de personne est et doit rester une notion purement juridique. Le mot signifie simplement un *sujet de droit*, un être capable d'avoir des droits subjectifs lui appartenant en propre, — rien de plus, rien de moins. Pour savoir si certains êtres répondent à cette définition, il ne faut donc pas examiner si ces êtres constituent des personnes au sens philosophique du mot. Il faut se demander seulement s'ils sont de telle nature que des droits subjectifs doivent leur être attribués. Indirectement sans doute, la notion de personnalité philosophique pourra influer sur celle de personnalité juridique. Nous montrerons plus loin que le législateur peut y trouver un motif pour donner à tout être humain la qualité de sujet de droit. Mais rien ne prouve *a priori* que les deux notions coïncident, et que cette qualité de sujet de droit ne puisse être appliquée à d'autres qu'à des hommes. Pour le savoir, une seule méthode est admissible : il faut se demander ce que l'on entend par droit (au sens subjectif du mot), et quels sont les êtres qui, d'après la définition à laquelle on arrivera dans cette recherche, sont capables d'être considérés comme titulaires d'un droit.

C'est cette étude que nous voudrions faire dans les pages suivantes. Mais auparavant il nous semble nécessaire d'en établir l'utilité d'une façon plus précise. L'opinion dominante sur cette difficile question prend comme point de départ l'axiome que l'homme seul est une personne. Nous voulons montrer tout d'abord que les divers systèmes édifiés sur cette base sont inadmissibles et en désaccord avec la réalité des choses. Nous aurons ainsi déblayé le terrain sur lequel nous essaierons de construire.

I.

Le premier système sorti de cette idée est celui qui est couramment admis en France à l'heure actuelle, et que l'on désigne habituellement sous le nom de système de la fiction. L'homme seul étant une personne réelle, on ne peut expliquer que par une fiction la personnalité juridique appliquée à d'au-

tres choses qu'à des êtres humains. Le législateur *suppose*, en vue d'un intérêt général, une personne fictive qu'il traite partiellement comme si elle était réelle (1). Par là il rend possible l'existence de droits appartenant à cette personne qu'il imagine, et les fait rentrer dans ses règles générales.

Il résulte de cette conception première que l'État reste le maître absolu de la fiction dont il se sert. La personnalité morale ne répond pas à la réalité. Elle n'est qu'une *faveur* accordée par la loi à certains groupements qui lui en paraissent dignes. Sans doute cette faveur peut être octroyée sous diverses formes : le législateur peut se réserver le droit d'examiner dans chaque cas particulier, s'il y a lieu de l'accorder ; il peut déléguer ce même droit à l'autorité administrative ; il peut aussi l'accorder à l'avance à tous les établissements qui se formeront sur un certain type, et se soumettront à certaines règles. Mais comme il ne s'agit que d'une faveur, elle reste, par essence, purement arbitraire. Aucun groupement, même licite, ne peut élever la prétention de l'avoir par la Nature ; il lui faut la Grâce ; et cette Grâce pourra lui être retirée comme elle lui a été donnée. En général l'État ne la donnera qu'aux groupements qui lui sont agréables et la refusera aux autres. La personnalité morale sera donc conçue comme quelque chose de tout à fait différent du droit d'association, elle sera un attribut que l'on accordera à quelques associations seulement. D'autre part, elle sera indépendante du groupement même qui l'aura obtenue. On traitera la personne morale comme si elle était absolument distincte des membres qui la composent ; elle pourra subsister, au moins dans l'opinion la plus fidèle à la logique du système, quand le groupement aura entièrement

(1) C'est ainsi que la théorie de la fiction est le plus souvent présentée : Savigny, *Traité de droit romain*, trad. Guenoux, T. II, p. 233 et suiv. — Unger, *System des österr. Privatrechts*, T. I, p. 314, et *Kritische Uberschau*, VI, 166. : « Le droit fait des fictions pour ne pas accepter des notions en contradiction avec ses règles fondamentales, et qui apparaîtraient comme des anomalies indisciplinées ; par ce moyen, le droit courbe les faits sous sa règle au lieu de se courber sous les faits. » Puchta (*Vorlesungen*, p. 56, et *Kleine Schriften*) parle, non de fiction, mais de *création* légale. Au fond l'idée est la même, cette création ne pouvant être que celle d'un être purement fictif. Elle est seulement présentée d'une manière plus choquante. — V. sur ces deux manières d'entendre la théorie de la fiction, l'ouvrage de Zitelmann qui contient le meilleur exposé des doctrines modernes sur ce sujet (*Begriff und Wesen der sogennanten juristischen Personen*, § 3, p. 12 et suiv.).

disparu (1) ; et la volonté de ses membres ne suffira pas pour entraîner sa suppression en tant qu'être moral (2).

Nous devons nous borner pour le moment à cette vue générale de la doctrine de la fiction. Elle suffit au but que nous nous proposons. — Nous réservons à des développements ultérieurs l'étude des conséquences de détail du système ; ce que nous voulons faire dès à présent, c'est seulement la discussion du principe lui-même.

1° — La première objection qu'on doit lui opposer, — et elle est fondamentale, — c'est qu'il ne résout rien ; c'est qu'il est impuissant à donner la clef du problème posé (3). Le fait à interpréter juridiquement, c'est le fait de biens n'appartenant pas à des individus, fait que l'on constate à toutes les époques de l'histoire, et dont aujourd'hui encore notre état social ne peut se passer. Dire que ces biens appartiennent à une personne fictive, c'est dire, en termes à peine déguisés, qu'ils n'appartiennent à personne. Si l'existence d'un droit ne se comprend pas sans un sujet qui en soit le titulaire, on n'explique pas cette existence en l'attribuant à un sujet fictif ; au contraire, on avoue par là même qu'il n'a pas de sujet réel. Autant, comme l'a dit un auteur (4), accrocher son chapeau à un portemanteau que l'on feint dans la muraille. La fiction peut servir en droit à simplifier, à faciliter l'explication de certaines théories juridiques ; par elle-même elle ne résout rien, et là où manque une condition essentielle, elle est impuissante à la suppléer.

Aussi est-ce bien le système de la fiction qui a engendré directement les doctrines étranges, au premier abord, d'après lesquelles les biens en question devraient être considérés purement et simplement comme des biens sans maître, et les droits qui y sont relatifs comme des droits sans sujet. Les auteurs qui ont développé ces systèmes se sont bornés à écarter la fic-

(1) Savigny, *op. cit.*, p. 279 (au moins pour le cas où la corporation repose sur un intérêt public et permanent).

(2) Savigny, *op. cit.*, p. 278. — V. du reste sur ces conséquences : Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. III, p. 181.

(3) Cette première objection a été développée par un grand nombre d'auteurs ; notamment : Zitelmann, § 3 ; Meurer, *D. Begriff u. Eigenthümer d. heiligen Sachen*, Revision der Lehre v. d. jurist. Personen, t. I, p. 66 et suiv. etc.

(4) Brinz. *Pandekten*, 3e édition, t. I, p. 226.

tion comme inutile, et à déclarer qu'il fallait voir ce qu'il y avait derrière elle. En cela ils avaient raison. Mais, le voile une fois soulevé, ils n'ont pas su voir ce qu'il cachait, parce qu'ils conservaient cette idée préconçue que l'homme seul est une personne réelle. Gardant ce point de départ et supprimant la fiction, il ne leur restait plus aucun point d'appui pour les droits dont il s'agit ; ils en étaient réduits à les laisser en quelque sorte en l'air, et à s'écarter de cette idée fondamentale qu'un droit ne se conçoit pas comme existant sans un sujet auquel il appartienne. Si éloignée que soit cette conception de nos habitudes d'esprit françaises, au fond elle ne diffère pas essentiellement du système de la fiction ; entre les deux il n'y a que l'épaisseur d'un mot (1). — Aussi est-il facile de suivre les transitions d'une doctrine à l'autre. Certains auteurs, tels que Böhlau (2), marquent cette transition en donnant à la fiction une forme particulière : la personne morale n'est en réalité qu'une masse de biens, un patrimoine sans maître ; ce patrimoine est traité juridiquement comme s'il avait un sujet humain ; il n'est pas une personne, mais on lui fait jouer le rôle d'une personne. Suivant l'expression romaine : *Personæ vice fungitur*. — D'autres, par exemple Windscheid (3), ne se refusent pas à employer l'expression courante de personne juridique ; mais ils font remarquer qu'en réalité les droits dont il s'agit sont sans sujet, et que si on admet une personnification, c'est par suite du penchant de la nature humaine à personnifier ses concepts. On dit par exemple de l'opinion publique qu'elle a remporté une victoire ; du commerce qu'il est entré dans une voie nouvelle. La personnification juridique est quelque chose d'analogue à ces personnifications courantes. On doit l'admettre à cause de ses avantages pratiques, parce qu'elle permet d'embrasser dans une même exposition théorique, et de désigner des mêmes noms, les droits

(1) Cette parenté entre les deux théories a été déjà plusieurs fois indiquée. V. note dans Meurer, t. I, p. 54. Le même auteur p. 53, classe Laurent parmi les partisans du système des droits sans sujet et au fond ce n'est pas sans raison. — M. Planiol, dans une note du recueil de Dalloz (93, 2, 513), emploie également des formules qui paraissent ramener la théorie de la fiction à celle des droits sans sujet.

(2) Böhlau. *Rechtssubject und Personenrolle*, p. 16 et suiv.

(3) Windscheid, *Pandekten*, § 49, notes 4 et 5.

appartenant à une personne et les droits sans sujet ; elle n'a pas d'autre portée.

Les auteurs qui ont le plus nettement et le plus bruyamment rompu avec la personnification, Brinz par exemple, et Bekker, dont nous analyserons plus loin les idées, ne vont en réalité pas au delà de la doctrine ainsi émise. Ils se bornent à supprimer le mot personne. Ce n'est pas ici le lieu de discuter ces théories. Mais il résulte des observations que nous venons de présenter que le système de la fiction s'expose aux mêmes objections qu'elles, puisqu'en somme il n'en diffère pas. Il conduit notamment, comme elles, à la mainmise universelle de l'Etat sur les biens dont il s'agit, ces biens n'ayant pas de propriétaires réels.

2° — Une autre objection à faire au système se trouve dans l'impossibilité où l'on est de l'appliquer au droit public. La notion de personnalité s'est développée en droit romain uniquement sur le terrain du droit privé. Les jurisconsultes romains n'ont jamais employé le nom de personne pour désigner l'Etat en tant que sujet des droits de souveraineté. Pour eux, être une personne, c'était seulement être capable de droits privés, tels que les droits patrimoniaux et les droits de famille. L'Etat était en dehors et au-dessus des personnes : et si à une époque plus ou moins tardive on l'a considéré comme une personne en tant que fisc, on ne l'a considéré que comme une personne de droit privé. On l'a, dans ce domaine, assimilé aux individus et on n'a nullement cherché à embrasser dans cette conception les droits de puissance publique qui lui appartiennent (1).

Mais nous devons aujourd'hui élargir l'idée, et voir dans la notion de la personnalité une notion générale *commune au droit public et au droit privé* (2). Cela nous est imposé par une

(1) V. sur ces points les développements de Gierke, dans *Genossenschaftrsecht* t. III, p. 34 et suiv.

(2) V. sur cette idée fondamentale : Bernatzik, dans *Archiv für öffentliches Recht*, t. V, p. 176 et suiv. — Cpr. : Beseler, *System des gemeinen deutschen Privatrechts*, (1873), p. 230 ; Gierke, passim ; Preuss, *Gemeinde, Staat, Reich, als Gebiets, Körperschaften*, p. 230 et suiv., p. 152 ; Meurer, *op. cit.*, p. 111 et suiv. ; Jellinek, *Sytem der subjectven öffentlichen Rechte*, p. 12 et suiv. ; Otto Mayer, *Deutsches Verwaltüngsrecht*, t. II, p. 368 et suiv. Parmi les auteurs français, on pourrait en citer un grand nombre à commencer par Rousseau (*Contrat social*, I, VI), qui appliquent à l'Etat puissance publique l'idée de personnalité. V. notamment,

nécessité logique. Tout droit doit être rattaché à un sujet capable de le posséder et de l'exercer, ou par lui-même ou par des représentants. Si cela est vrai du droit de propriété et des autres droits privés, cela est vrai aussi des droits de souveraineté qui appartiennent à l'État. L'idée de sujet de droit, c'est-à-dire de personne, est identique dans les deux domaines. Cela ne veut pas dire sans doute qu'il faille traiter la personne du droit public comme celle du droit privé, ni que les droits qui appartiennent à l'une soient de même nature que ceux qui appartiennent à l'autre, ni moins encore que tout être qui sera sujet de droit dans un de ces domaines sera nécessairement sujet dans l'autre. Telle n'est pas la portée de notre conception. Elle signifie simplement qu'un droit ne se conçoit pas sans sujet, et qu'en droit public aussi bien qu'en droit privé il importe de distinguer ce sujet de tout ce qu'on pourrait confondre avec lui. Il importe notamment d'affirmer que l'État est une personne, titulaire des droits de souveraineté en même temps que de certains droits patrimoniaux.

Si l'on n'admet pas cela, en effet, comment concevra-t-on le droit public ? Devra-t-on déclarer que ces droits de souveraineté n'appartiennent à personne, qu'ils sont en quelque sorte placés au-dessus des personnes juridiques et les dominent ? Mais c'est là une interprétation qui blesse notre sens logique, nous éprouvons impérieusement le besoin de rattacher ces droits, comme tous les autres, à un sujet. Du reste cela est nécessaire pour faire entrer la théorie de la souveraineté dans le domaine du droit. Nous comprenons un ensemble de droits et d'obligations se rattachant à un sujet permanent tel que l'homme ou un groupe humain. Nous ne comprenons pas une souveraineté *in abstracto*, n'appartenant à personne, et ayant cependant des obligations. — Dira-t-on, au contraire, que les droits en question appartiennent, non à l'État, mais à l'individu qui les exerce ? C'est là une doctrine qui a été soutenue

parmi les modernes : Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 1 et suiv. ; et la plupart des internationalistes. Mais ces auteurs n'ont pas eu, par la nature même de leurs études, à insister sur l'*unité* de la notion dans les deux domaines. Cette idée est au contraire indiquée avec précision par Hauriou, *Droit administratif*, p. 242 et 322.

en Allemagne à une époque encore toute récente (1), mais qui n'a pas trouvé en France, croyons-nous, de défenseurs devant l'opinion. Nous ne voulons pas en établir ici une discussion détaillée. Nous nous contenterons de faire remarquer que, de ce point de vue tout individualiste, il est impossible de justifier le droit de commander, et l'obéissance qu'un homme doit à un autre homme. On ne peut expliquer cela que par l'idée que ce dernier ne parle pas en son nom, mais au nom de la collectivité qu'il représente et qui a des droits supérieurs à ceux de l'individu isolé. Celle-ci est donc bien un sujet de droit, une personne. Ajoutons que le système contraire reviendrait, par une pente glissante, à l'idée de la réunion, dans la main de l'individu qui commande, des droits patrimoniaux et des droits de souveraineté, il nous ramènerait à la confusion du droit public et du droit privé et à la théorie de l'Etat patrimonial, qui, de l'aveu de tous, ne peut plus être celle des nations modernes.

Nous ferons observer d'ailleurs que la notion de personnalité publique de l'État peut seule lui conserver son unité. Seule, elle explique d'une manière satisfaisante la personnalité fiscale ou personnalité de droit privé, que tout le monde est d'accord pour lui attribuer. Elle permet de considérer l'État comme une personnalité unique, ayant à la fois des droits publics et des droits privés ; une personnalité à double face, suivant une expression que nous avons déjà employée ailleurs (2). Dans tout autre système, on est obligé de considérer le fisc, ou la personne privée de l'État, comme quelque chose de distinct de l'État lui-même, comme une sorte de fondation faite par lui (3). Idée étrange assurément : le propre de la fondation est de se détacher de la personne du fondateur et

(1) Elle a été principalement soutenue par M. Max Seydel, dans ses *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre* (1873). Elle a trouvé depuis lors un certain nombre d'adhérents; V. not. Lingg, *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre* (1890).

(2) V. notre article sur la *Responsabilité de l'État*, *Revue du Droit public*, n° de juillet-août 1895, Tome IV, p. 1 et suiv.

(3) Cette idée de fondation pour expliquer l'existence du fisc est admise par beaucoup d'auteurs, même par quelques-uns de ceux qui acceptent l'idée de personnalité publique de l'État, par exemple Meurer, *op. cit.* p. 116. V. au surplus l'exposé et les citations de cet auteur. — Cette idée est la seule qui puisse rendre compte de l'existence du fisc pour ceux qui restreignent la personnalité au droit privé. Elle n'en est pas moins insoutenable.

d'échapper, par cela même qu'elle existe, à sa libre disposition, au lieu que ce qui caractérise les deniers de l'État, c'est précisément d'être employés aux besoins généraux auxquels pourvoit l'État puissance publique. Il y a bien là une seule et même personne : le Trésor public est pour l'État ce qu'est pour un particulier son porte-monnaie ou son coffre-fort (1).

Il ne faut donc pas, comme on le fait trop couramment en France (2), réserver le mot de personnalité morale ou juridique au droit privé. C'est précisément pour cela que nous refusons d'employer le terme personne civile, qui contient implicitement cette restriction et qui par cela même éveille un préjugé contre l'unité de la notion.

Mais s'il en est ainsi, comment voir en la personnalité morale une fiction du législateur ? Ce n'est pas la loi qui a cré l'État, ce n'est pas elle qui lui a conféré les droits éminents qui lui appartiennent, ni par conséquent sa personnalité. Celle-ci est une conséquence de l'existence même de l'État; que les juristes en aient ou non conscience au moment de sa formation, elle naît avec lui. La loi la suppose préexistante et ne fait que la réglementer et la limiter. Ce qui est vrai de l'État est vrai des autres groupes humains auxquels appartient la personnalité ; plusieurs de ces groupements sont historiquement antérieurs à l'État, et la plupart ont une formation analogue à la sienne. Ils se sont constitués soit par la force même des choses, soit par la volonté de leurs membres. La loi n'est intervenue que pour réglementer (dans certain cas) les rapports juridiques qui leur donnent naissance, et ensuite les rapports juridiques

(1) Cette comparaison très juste a été faite par un grand nombre d'auteurs. Bähr, *der Rechtstaat*, p. 55. — Il est curieux de la trouver déjà dans les postglossateurs, qui avaient construit une théorie de l'*universitas* embrassant à la fois les droits publics et les droits privés. V. le passage de Lucas de Penna, cité par Gierke (*Genossenschaftsrecht*, t. III, p. 160) : (*fiscus et ærarium* (*quæ idem sunt*), *est pars ipsius reipublicæ, sicut fiscus meus, id est, saccus in quo responuntur pecuniola mea, est pars totius patrimonii.*

(2) C'est là l'opinion généralement admise en France, parce qu'elle est seule compatible avec la théorie de la fiction. Aussi était-ce celle de Savigny, *op. cit.*, p. 234. Nous la trouvons aujourd'hui admise notamment par M. Ducrocq (*Droit administratif*, 2e éd. t. II, n° 905, — et article dans la *Revue générale du Droit*, 1894, p. 101). — Un auteur italien Giorgi (*La dottrina della personi giuridiche*, t. I, p. 52), prend ici une situation singulière. Il admet que les êtres moraux peuvent exercer des droits publics comme des droits privés ; mais pour se conformer à l'usage, il restreint le terme de personne juridique au seul droit privé : *non e un bel parlare esatto, ma e quello che corre.*

du groupe une fois constitué. Elle les prend, comme elle prend tous les rapports humains, tels que les lui présente la réalité, et elle se borne à leur donner la formule légale la mieux appropriée à leur destination.

On a, il est vrai, essayé de distinguer à ce point de vue l'État des autres groupements humains. Savigny a nommé l'État une personne morale nécessaire (1) ; et le plus intrépide adversaire de la personnalité morale, Laurent lui-même (2), a accepté cette dénomination. Mais, partisans et adversaires, ont très bien vu, en général, qu'il y avait là une concession dangereuse pour le système de la fiction. Si une seule personne morale peut naître autrement que par la volonté de la loi, c'en est fait de la théorie (3).

3° — Nous touchons du reste ici à une autre objection fondamentale que l'on peut élever contre le système de la fiction. Il méconnaît le rôle que joue le législateur dans les rapports sociaux. Par lui-même le législateur ne crée rien. L'existence matérielle des rapports qu'il réglemente échappe à ses prises. Il peut seulement considérer certains rapports comme illicites, et les prohiber ; par là il en empêche indirectement la naissance ; mais s'ils naissent malgré sa prohibition, il ne peut que les punir, il ne peut les empêcher d'exister (4). Si des particuliers se réunissent pour affecter à perpétuité certains biens à un but qui leur est commun, le législateur peut prohiber ce groupement, le faire tomber sous le coup de la loi pénale, donner à l'Administration le pouvoir de le dissoudre. Il ne dépend pas de lui que les associés aient eu en vue autre chose que ce qu'ils ont voulu : l'affectation de certains biens à un but déterminé. S'il considère le groupement comme li-

(1) *Op. cit.*, p. 239.

(2) *Droit civil international*, t. IV, n° 73. V. aussi Tissier, *Traité des dons et legs* n° 91.

(3) D'un côté, M. Ducrocq (*Revue générale du Droit*, 1894, p. 101), et, dans un esprit diamétralement opposé, M. Van den Heuvel, *Assoc. sans but lucratif*, p. 57, ont tous deux insisté sur cette idée. C'est pour y échapper que M. Ducrocq cherche à démontrer que la personnalité morale de l'Etat a sa source dans les lois spéciales qui l'organisent et la réglementent. L'idée est admissible pour la personnalité de pur droit privé ; mais quelle est la loi qui a fait de l'Etat un être moral capable de légiférer et de se conférer à soi-même le droit d'avoir un patrimoine ?

(4) Cpr. Hauriou, *Leçons sur le Mouvement social*, 2e Append. p. 161.

cite, sa tâche doit être de donner aux rapports créés par lui la formule qui exprime le plus exactement leur réalité intrinsèque.

Or la loi est infidèle à cette mission quand elle se refuse — arbitrairement, ou uniquement parce qu'elle n'a pas de sympathie pour l'objet, du reste licite, que se proposent les associés, — à considérer comme un sujet de droit le groupement qui, dans la pensée de ses membres, a son avoir propre et des intérêts distincts des intérêts individuels. Cette manière d'envisager l'association ne constitue point une fiction. Ce qui est fictif au contraire, ce qui est arbitraire et artificiel, c'est de déclarer que les parties restent copropriétaires de l'avoir social, alors qu'elles ne veulent pas l'être (1). Voici par exemple, dans notre régime actuel, une société savante approuvée par le Préfet (ce qui la met en règle avec les lois sur les associations), mais non reconnue comme établissement d'utilité publique. Cette société a un budget, formé principalement ou exclusivement des cotisatons de ses membres. A qui appartiennent les fonds qui y figurent ? Les associés ne les considèrent point comme leur propriété ; ils ont eu en vue de les affecter définitivement à leur œuvre collective. S'ils ont fait sur ces fonds quelques économies, et s'ils cherchent à les placer, les voici obligés de prendre un détour. Acheter un titre de rente ou des obligations de chemin de fer au nom de l'association, c'est impossible en droit ; celle-ci n'existe pas. Les acheter au nom de chaque associé individuellement, et en faire leur copropriété, c'est impossible en fait ; ils sont trop nombreux ; et puis cela est plein de dangers pour l'avenir, et ne répond point au but qu'ils se proposent. Que feront-ils

(1) M. Vauthier, *Etudes sur les personnes morales*, p. 385, opposant l'une à l'autre, la conception de l'*universitas* romaine, et notre théorie actuelle des associations non personnifiées déclare que la première était plus profonde et plus juste : « Les grands légistes de l'ancienne Rome avaient admis qu'un certain nombre d'individus, en confondant leurs intérêts, en réunissant leurs volontés, constituent par cela seul un groupe capable de faire valoir ses droits (Remarquons en passant que ce point est contesté ; nous ne pouvons l'examiner incidemment). A cette conception nous en opposons une autre, selon laquelle une association d'êtres humains reste une agglomération informe et impuissante, à moins qu'un décret de l'autorité ne l'appelle à l'existence juridique ». M. Vauthier considère cette dernière conception comme rendue nécessaire par un motif politique (la crainte des empiétements de l'Église), mais comme juridiquement inférieure à l'autre.

donc le plus souvent ? C'est un membre de l'association qui achètera les titres en son nom, et qui en restera le dépositaire; l'association ne paraîtra point, ce sera son trésorier qui sera titulaire du droit, sauf à lui en tenir compte. Et sans doute elle peut vivre sous ce régime, vivre d'une vie précaire et toujours menacée. Mais n'est-ce pas là que se trouve la fiction, et non pas dans l'idée que l'association elle-même est propriétaire?

Que l'on suppose maintenant cette association sollicitant et obtenant après une certaine durée d'existence, la qualité d'établissement d'utilité publique. Qu'y a-t-il de changé dans sa situation ? Les parties ont simplement obtenu qu'on réglât leurs relations conformément au but qu'elles se proposaient. Ce but n'a pas changé ; les moyens employés non plus ; les membres sont restés les mêmes ; les statuts n'ont pas été modifiés ; c'est bien la même individualité juridique, qui était restée jusqu'alors à l'état latent, et qui obtient désormais sa place au soleil. Elle est si peu créée par la loi que la jurisprudence, interprète de la loi, exige pour la reconnaître qu'elle ait déjà un certain temps d'existence (1), et que, même pendant cette période de vie embryonnaire, on a été impuissant à lui créer un régime juridique dans lequel l'idée de personnalité n'apparaisse pas par quelque côté (2).

Aussi, il suffit du regard le plus superficiel jeté sur l'histoire,

(1) On sait qu'en principe la jurisprudence du Conseil d'État n'admet la reconnaissance d'utilité publique que lorsque l'établissement qui la sollicite justifie des resssources nécessaires et a déjà fonctionné en fait pendant une durée de trois ans. Elle n'admet d'exceptions à cette règle que dans certains cas qui lui paraissent particulièrement dignes de faveur (V. les notes de jurisprudence administrative du Conseil d'État dans la *Revue générale d'administration*, 1893, III, p. 21 et suiv.).

(2) Pour certaines associations non reconnues mais qui ont un but d'intérêt général (sociétés de tir, sociétés de courses, comices agricoles, associations protectrices de l'enfance), la jurisprudence a fini par reconnaître l'existence d'une sorte de demi-personnalité, qu'elle qualifie *d'individualité juridique*, et qui leur permet du moins d'ester en justice. V. note sous Cass., 30 janvier 1878. S. 78. 1. 215, et Cass., 25 mai 1887. D. 87. 1. 289. S. 88. 1. 162. V. aussi Tissier, *Dons et legs*. n° 42. — Même pour les associations qui ne jouissent pas de cette faveur et notamment pour les congrégations religieuses, la jurisprudence a souvent admis l'existence d'une *société de fait* dont l'existence produit certains effets juridiques. Par ex. l'associé qui a acquis pour le compte de l'association, ni ses héritiers, ne peuvent revendiquer le bien acquis comme leur appartenant en propre. Req. 1er juin 1869. D. 69. 1. 313. — Civ. Cass. 30 mai 1870. D. 70. 1. 277. — Montpellier, 17 avril 1893. D. 93. 2. 329. — Les libéralités qui sont faites aux membres sont annulées comme faites à la congrégation par personne interposée, ce q ui suppose

pour se rendre compte que l'existence des personnes morales a toujours échappé aux prises du législateur. Il a pu les méconnaître temporairement, refuser d'en tenir compte, les poursuivre même comme des ennemies. Jamais il n'a pu les faire disparaître d'une manière absolue. Invinciblement elles revenaient à la vie, parce qu'elles correspondaient à un besoin de l'état social. Il est vraiment étonnant que cette leçon d'histoire ait été si mal comprise, et qu'on l'ait même parfois interprétée à rebours. Un auteur, avant de raconter, dans un ouvrage d'ailleurs très remarquable, la destruction de tous les corps et communautés par nos Assemblées révolutionnaires, fait l'observation suivante : « Cette page de notre histoire comporte un enseignement : elle montre combien l'existence des personnes morales est artificielle et contingente, puisque le jour où elle cesse de paraître utile et où elle pourrait devenir dangereuse, l'État les annéantit et s'empare de leurs biens » (1). On dirait vraiment que ces lignes ont été écrites en l'an III, au moment où la Révolution venait d'achever son œuvre de destruction. Même à cette date, elles eussent été inexactes, car la personnalité des communes tout au moins avait résisté à l'épreuve. Ecrites deux ans plus tard elles eussent déjà reçu des événements un démenti complet, car le législateur avait déjà rappelé à la vie quelques-unes des personnes qu'il avait essayé de supprimer (2). Et comment ne pas voir que notre siècle a reconstitué autant de personnes juridiques et plus sans doute, que la Révolution n'en avait détruit ? L'œuvre du législateur a été inefficace parce qu'il n'a pas eu conscience de son vrai rôle. Tout-puissant en la forme, il est toujours obligé de revenir tôt ou tard à une saine interprétation des rapports sociaux, quand il s'est trompé sur leur compte.

Nous ne voulons pas dire par là, bien entendu, que le législateur soit obligé de reconnaître la personnalité morale à

l'existence latente d'une personnalité morale, etc. (v. la critique de ce système dans la note de M. Beudant. D. 79. 2. 225 ; mais le système qu'il y substitue n'échappe pas lui-même à tout reproche de ce genre). — Enfin la loi reconnaît l'existence des congrégations au point de vue *fiscal*.

(1) Tissier., *Dons et legs*, n° 18.

(2) Loi du 16 vendémiaire an V, et du 29 pluviôse an V, prescrivant que les hospices reprendraient la propriété de leurs biens non vendus, et réorganisant leurs commissions administratives. — Loi du 7 frimaire an V, créant les bureaux de bienfaisance.

tout groupement qui à la prétention de l'obtenir. Nous admettons d'abord, ce qui est l'évidence même, qu'il est compétent pour déclarer le groupement illicite, et qu'il peut dans ce cas user des moyens qui sont en son pouvoir pour l'empêcher de se former. Nous admettons aussi qu'il peut, même en considérant le groupement comme licite, refuser de lui reconnaître la personnalité, à titre de mesure de police, afin de l'empêcher d'arriver à un développement qui pourrait devenir un danger pour l'ordre public. Nous croyons que de sa part cette mesure n'est ni très digne, ni très franche (1) ; mais elle ne dépasse pas ses pouvoirs ; et il est possible que dans certains cas elle constitue une demi-mesure assez opportune. Ce que nous demandons, c'est que le législateur se rende bien compte de la qualité en laquelle il agit. En faisant cela, il ne remplit plus sa mission normale d'interprète du droit ; il intervient à titre de pouvoir de police pour empêcher, pour gêner tout au moins l'une des manifestations de la vie sociale, et non pour l'interpréter.

Nous devons ajouter que l'État n'a pas seulement dans les sociétés humaines le rôle de législateur. Il est lui-même, comme nous l'avons dit plus haut, une personne morale ayant à la fois des droits publics et des droits privés. Comme tel, il peut avoir dans la naissanee de la personne morale un rôle plus actif que celui dont nous venons de parler. Comme législateur. il se borne à la reconnaître. Comme personne morale déjà existante, il peut participer à sa création soit en jouant à son égard le rôle de fondateur (c'est ce qu'il fait quand il crée un établissement public), soit en entrant lui-même à titre d'associé dans le groupement qui la constitue. D'autre part, étant chargé des intérêts généraux de la société, l'État peut provoquer entre les particuliers la formation de ce groupement ; il peut le faire, soit par voie d'encouragement, soit au besoin par voie de contrainte. Mais ces divers modes de son activité ne doivent pas être confondus avec la mission qui lui incombe lorsqu'il se trouve en présence d'un groupement formé en de-

(1) Cpr. Dans le même sens la note de M. Lyon-Caen dans *Sirey*, 95. 1. 65. — Hauriou, *Droit administratif*, p. 124, et *Leçons sur le mouvement social*, p. 161. — Cette manière de voir n'exclut pas la possibilité d'établir certaines *limitations* de capacité à l'encontre des associations dont le développement exagéré pourrait devenir dangereux.

hors de lui. Dans ce dernier cas, il doit en principe se borner à donner aux faits leur interprétation juridique, et les mesures de prohibition qu'il peut introduire dans la loi doivent toujours se justifier par des motifs spéciaux.

Nous dirons donc volontiers, avec un économiste, et comme conclusion pratique des observations précédentes : « Au lieu de se demander : la loi doit-elle reconnaître aux corporations le droit de posséder : il faut au contraire se demander : y a-t-il des raisons impérieuses pour que la loi restreigne ou même annule ce droit de posséder collectivement ? » (1) La question ainsi posée reste entière et nous réservons au législateur tous ses droits. Mais nous ne voulons pas qu'on renverse la question et qu'on présente comme le droit commun ce qui n'est que l'exercice, exceptionnel de sa nature, d'un pouvoir de police.

4° — Signalons encore un point, d'importance capitale, sur lequel le vice du système de la fiction se montre à découvert par les conséquences auxquelles il conduit. Dans ce système, la personne morale, unité idéale et fictive, est absolument indépendante des personnes physiques qui la manifestent à l'extérieur. Non seulement elle est quelque chose de plus que la collection de ces personnes (idée que tout le monde doit admettre, bien que certains systèmes ne lui fassent pas suffisamment sa part), mais elle est placée en quelque sorte en-dehors de ces personnes, et celles-ci sont traitées comme lui étant tout à fait étrangères. Dans les rapports juridiques qu'ils peuvent avoir avec elle, ses membres sont donc des tiers. Ont-ils droit à jouir personnellement d'une part de ses biens, à recueillir certains fruits sur les immeubles qui lui appartiennent ? On traitera leur droit comme un droit sur la chose d'autrui. Sont-ils tenus envers elle à certaines prestations ? On ne fera pas de différence entre celles qu'ils doivent en tant que membres du groupe et celles que doivent des tiers, ou qu'eux-mêmes peuvent devoir pour d'autres motifs. Agissent-ils au nom du groupe ? On les traitera comme s'ils représentaient un tiers, et on comparera la personne morale à un pupille représenté

(1) Opinion exprimée par M. Horn, à la Société d'économie politique en 1861. — *Journal des Economistes*, 1861, t. XXX, p. 469, et suiv.

par son tuteur. La personne morale pourra disparaître sans leur volonté, et continuer de vivre malgré leur volonté contraire; si elle disparaît, on les considérera comme absolument étrangers aux biens qu'elle laisse, ceux-ci seront regardés comme vacants. Toutes ces conséquences découlent naturellement du système de la fiction. Elles sont cependant, pour une bonne part, si contraires à la réalité, que sur beaucoup de points la pratique a dû les abandonner (1). C'est qu'en faisant ainsi abstraction des personnes physiques qui composent la personne morale, on oublie l'élément principal du problème et on le simplifie outre mesure. Aucune personne morale ne se conçoit sans les membres physiques qui forment en quelque sorte son corps. On doit donc chercher une théorie qui maintienne l'unité de la personne morale, mais sans perdre de vue que c'est une unité complexe, et que les personnes physiques qui la composent ne sont pas pour elle des tiers. Elle est une unité, mais elle est aussi une collectivité ; et on en aura une idée insuffisante si on se borne à l'envisager au premier point de vue (2).

Ce n'est point encore ici le lieu d'essayer une construction juridique qui concilie les deux idées : notre but dans les explications précédentes était uniquement de montrer l'insuffisance pratique du système de la fiction. Nous verrons plus loin comment on doit y suppléer.

(1) Ex. : On admet très généralement en France la personnalité des sociétés de commerce ; elle n'est plus contestée en pratique. On est bien obligé pourtant de ne pas considérer comme vacant le patrimoine de la société quand celle-ci disparaît. Comment justifier, du point de vue de la fiction, le partage des biens entre les associés ?

Les droits des habitants sur les biens communaux, p. ex. les droits d'affouage ne peuvent du point de vue de la fiction être considérés que comme des droits sur la chose d'autrui. Mais l'idée est si manifestement insuffisante que beaucoup d'auteurs l'ont abandonnée (V. *Rép. Dalloz*, V° Forêts, n° 1765).

La jurisprudence a admis la responsabilité de la personne morale pour la faute de ses représentants beaucoup plus largement que ne le comporterait la théorie normale de la représentation d'une personne par une autre (V. notre article sur la *Responsabilité de l'Etat*, *Revue du droit public*, n° de mai-juin, 1895, T. III, p. 408 et s.

Enfin nous croyons qu'en droit public il est impossible de se rendre un compte exact des rapports entre l'individu et l'Etat si on les traite comme deux tiers absolument étrangers l'un à l'autre. Mais cette idée est trop complexe pour que nous puissions ici la développer incidemment.

(2) C'est un des mérites de l'école dite germaniste, (dont nous sommes loin, comme on le verra, d'accepter toutes les conclusions), d'avoir insisté sur ces idées. V. Gierke, *Genossenschaftstheorie*, notamment, p. 174 et suiv.

II

Si l'on rejette ce système, et si on conserve comme point de départ l'axiome que l'homme seul est une personne, on est amené à nier complètement l'existence et la nécessité des personnes morales. Pour expliquer la situation juridique des biens qui forment leur patrimoine, il reste deux voies ouvertes : on peut considérer ces biens comme n'appartenant à personne ; on peut les considérer comme appartenant aux individus qui composent l'être moral.

1° — La première voie est celle où se sont engagés, à la suite de Brinz et de Bekker (1), les partisans de la théorie des droits sans sujet. Les Romains, nous dit Brinz (2), ne disent point : La cité *est* une personne, mais seulement : la cité *tient la place*, d'une personne avouant par là qu'elle n'en est pas une. Dans leur division des personnes, il n'y a ni personne morale, ni personne fictive, mais uniquement des hommes, c'est seulement dans leur division des choses que nous voyons apparaître ce que nous appelons aujourd'hui les personnes juridiques. Les Romains ne procèdent donc pas en créant une seconde catégorie de personnes ; ils se bornent à dire que certaines choses, bien que soumises au Droit n'appartiennent cependant à personne, sont *res nullius*. Les modifications que les modernes ont introduites dans cette conception ne sont nullement un progrès, car dire que l'Etat et les Villes sont des personnes, cela est bien permis à la fantaisie, mais non à la science. Les modernes n'ont fait en somme qu'introduire dans le langage juridique une métaphore populaire ; et c'est ensuite pour justifier cette métaphore, qu'ils ont posé l'axiome : Sans une personne, pas de patrimoine. Ce principe, une fois admis, les a entraîné, soit à recourir à la création d'une personne fictive, soit à essayer de démontrer la réalité de la personne morale. Toutes ces tentatives sont vaines. Il

(1) Brinz, *Pandekten*, § 59 et suiv. § 432 et suiv. (3e éd., t. I. p. 222 et suiv. t. III, p. 453 et suiv.) ; Bekker *Zum Lehre von Rechtssubject*, dans *Jahrbücher für die Dogmatik* [1873] t. XII, p. 1, et suiv. ; Demelius, *Jahrb. für Dogmatik*, t. IV, p. 113 et suiv. Parmi les auteurs plus récents, on peut citer comme se rattachant presque entièrement à cette théorie. Rumelin, *Methodisches über juristische Personen* (*Prog. zur Feier des Geburtsfestes des Grossherzoges Friedrichs*. Fribourg-en-Br., 1891).

(2) *Op. cit.*, t. I, p. 224. (§ 60).

n'est pas besoin de se mettre en frais de recherches pour trouver la personne. Un bien peut, non pas seulement appartenir à quelqu'un, mais aussi appartenir à quelque chose, à un but, qui n'est pas pour cela une personne. Le patrimoine de la personne morale est en réalité le patrimoine du but (Zweckvermögen). Cette idée de but se trouve dans les *Universitates*, telles que l'Etat, les Communes et les Corporations, comme elle se trouve dans les fondations, et notamment dans les *piae causae*. Seulement dans ces dernières, il est plus visible que le patrimoine est dominé exclusivement par le but ; pour les les premières c'est l'*Universitas* elle-même, Etat, Commune ou Corporation, qui forme le but auquel le patrimoine est affecté. C'est ce but que les conceptions courantes ont personnifié, en rattachant la personnification à ce qu'il y avait en lui de plus visible : la Ville, le Dieu, la Corporation ; et quelquefois en la rattachant au bien lui-même : le Temple, l'Eglise, l'Hôpital, le Fisc. Plus la fantaisie s'est donnée sur ce point libre carrière, plus il est nécessaire de s'en tenir à la réalité, c'est-à-dire, à la notion de patrimoine sans maître, simplement affecté à un but.

Bekker a rendu cette théorie plus subtile et plus fine en creusant, au point de vue philosophique, la notion de sujet de droit. On peut, dit-il (1), avoir à l'égard d'un droit deux situations acquises très distinctes : la disposition et la jouissance (2). La disposition, c'est le droit de se comporter en maître, de défendre la chose en justice, de l'administrer, etc. ; la jouissance, c'est le droit de jouir matériellement des avantages qu'elle procure. Ces deux situations sont souvent séparées ; la première ne peut appartenir qu'à un être doué de volonté ; la seconde peut appartenir non seulement à un homme incapable de vouloir, tel qu'un fou ou un infans, mais même à un animal ou à une chose inerte. On peut donc disposer au profit d'un animal ou d'une chose, à condition de pourvoir à l'administration du bien donné ; car l'animal et la chose ne peuvent avoir que la *Genuss* et non la *Verfügung*. Sont-ils de véritables sujets de droit ? Bekker déclare que cela importe en somme assez peu et il se défend de les personni-

(1) *Op. cit.*, p. 1 et suiv.
(2) On peut traduire ainsi les mots *Genuss* et *Verfügung* qu'emploie l'auteur.

fier : il se borne à dire : la chose, l'animal peuvent jouir ; et le Droit, dans certaines limites, doit admettre les dispositions en leur faveur, bien qu'il soit en principes fait pour l'homme, parce qu'au fond, ce qu'il protège dans ces dispositions, c'est bien la volonté humaine ; et celle-ci est digne de protection toutes les fois qu'elle n'est pas *contra bonos mores*.

L'objection le plus souvent opposée à ces théories, c'est que la notion de droit sans sujet implique contradiction. Cette objection est évidemment fondée de la part de ceux qui définissent le droit subjectif : un pouvoir attribué à une volonté, et qui voient dans l'être à qui cette volonté appartient, ou dans la volonté elle-même, le véritable sujet du droit. Il est clair qu'avec cette définition ce dernier ne peut se concevoir sans une volonté dont il dépende, par conséquent sans sujet. Mais nous chercherons à démontrer plus loin que la définition est incomplète, et que si un droit suppose une volonté qui l'exerce, cette volonté n'appartient pas nécessairement au sujet. Dans cette opinion l'objection est moins évidente ; elle subsiste cependant : si le fondement du droit n'est pas dans la volonté, il est dans l'intérêt même qui est protégé sous le nom de droit subjectif, intérêt qui ne peut être qu'un intérêt humain. Dans ce système l'existence d'un sujet reste logiquement nécessaire, parce qu'un intérêt suppose un intéressé (1).

Sans insister pour le moment sur ce point (qui ne pourra être bien compris que lorsque nous développerons notre théorie) nous devons faire remarquer dès à présent le côté dangereux de la théorie des droits sans sujet. M. Vauthier l'a qualifiée d'inquiétante (2), en observant que si le droit se rattache à son but, et non à l'homme lui-même, celui-ci pourra être dépossédé au profit du but et que c'est là une tendance purement socialiste. Ainsi présentée, la critique nous paraît exagérée. Car les auteurs de la théorie ne prétendent pas l'appliquer à toute espèce de biens. Elle n'est pour eux qu'une

(1) Remarquons que la question n'est pas de savoir si on peut *concevoir* un droit séparé de son sujet s'il peut en être *abstrait* par la pensée, mais de savoir s'il faut ouvrir une *existence réelle* sans un sujet auquel il appartienne. — En se plaçant à ce point de vue les partisans de la théorie des droits sans sujet ne peuvent se faire un argument de la transmissibilité du droit. Cpr. BIERLING. *Kritik der Grundbegriffe*, n° 168.

(2) *Op. cit.*, p. 275, note 2.

explication juridique des biens appartenant aux personnes morales : ils n'y soumettent pas ceux qui appartiennent aux personnes physiques. A côté du *pertinere ad aliquid*, Brinz admet le *pertinere ad aliquem* ; il ne renonce donc nullement aux droits individuels. Le danger de la théorie, bien que plus restreint, n'en est pas moins réel. Comme la doctrine de la personne fictive, et plus qu'elle encore, parce qu'elle écarte le voile qui masquait les conséquences du système, elle laisse les droits dont il s'agit (ceux des personnes morales) dans une situation toute précaire. S'il n'y a pas de sujet, *d'ayant-droit*, qui l'État trouvera-t-il en face de lui pour les défendre ? J'entends bien qu'il y a le but, et que l'État ne pourra s'emparer des biens qu'à la condition de conserver leur affectation. Mais du moment qu'aucune personne, autre que lui-même, ne tend à atteindre le but, qui l'empêchera d'y renoncer et d'employer les biens à tout autre objet ? C'est lui dans ce système, qui reste le maître souverain de l'affectation ; les personnes physiques qui ont créé le patrimoine de la personne morale, qui l'ont développé, qui ont proposé ce but à son activité, sont purement et simplement évincées, mises de côté comme si elles n'existaient pas. Le lien entre le droit et les personnes se trouve rompu. Il y a d'un côté des droits sans sujet, un patrimoine sans maître, dont l'État pourra s'emparer sans que personne puisse élever une contradiction légitime ; de l'autre une corporation sans patrimoine, un ensemble de personnes dont l'immixtion dans l'administration des biens ne sera tolérée par l'État qu'autant qu'il la jugera utile. C'est la mainmise de l'État sur tous les patrimoines ayant une destination supérieure à l'utilité particulière de l'individu ; c'est le monopole de l'État pour tout objet d'utilité générale, ou même collective (1).

2° — Il y a une autre voie pour expliquer l'existence de ces

(1) Remarquons que l'arbitraire de l'État, dans ce système, est absolu. Il peut créer, comme il peut supprimer, les patrimoines sans maître par sa seule volonté. Il suffit qu'il leur assigne un but, et théoriquement ce but peut être aussi étranger que possible à tout intérêt humain Bekker nous parle des droits que l'on peut attribuer au chien Tiras et à la chienne Bellone, Rümelin de ceux que l'on peut attribuer au chiffre 1891. Le danger de créations pareilles est sans doute pratiquement nul. Mais leur simple possibilité théorique suffit à faire douter du système.

patrimoines sans donner à la personne morale le caractère de réalité. Elle s'écarte de la précédente dans un sens diamétralement opposé : au lieu de considérer les biens comme sans maître, et par conséquent de faire abstraction des personnes physiques qui les gèrent ou qui en jouissent, on les regarde comme appartenant purement et simplement à ces personnes. La personnalité morale devient chose inutile, parce que tous les phénomènes que l'on a coutume d'y rattacher ne sont que des modalités des droits des personnes physiques. L'homme seul existe et a des droits; la personnalité des êtres moraux n'est qu'une apparence; une analyse plus profonde permet de montrer qu'elle ne constitue qu'un vain artifice des juristes, une sorte d'échafaudage que l'on peut supprimer quand on s'est rendu compte qu'au fond tous les droits qu'il soutient appartiennent à des individus.

L'auteur qui a développé cette thèse avec le plus d'éclat est M. Van den Heuvel. Après avoir insisté, comme Laurent, sur le caractère étrange de la fiction qui crée une personne, alors que Dieu seul a le pouvoir de faire jaillir du néant les personnalités qu'il lui plaît de créer (1), cet auteur nous montre que toutes les personnes morales, y compris l'Etat, peuvent se ramener à des sociétés ou associations (2). Pour prouver que la fiction est inutile, il suffit de démontrer que les règles spéciales du contrat d'association pour l'explication desquelles elle a été inventée, peuvent se justifier autrement. Or, si l'on examine, par exemple, les règles de la société commerciale, la mieux étudiée de toutes les formes de l'association, on constate que tous les effets de la prétendue personnalité civile se ramènent à cette idée que le fonds social n'est pas indivis entre les associés, mais est réputé appartenir à l'être moral société. De cette idée même on tire trois conséquences, qui sont les seuls résultats réels de la personnalité civile : 1° le droit des associés est considéré comme mobilier quand même la société posséderait des immeubles; 2° la société ayant pour patrimoine propre l'actif social, celui-ci sert de gage aux créanciers sociaux, à l'exclusion des créanciers personnels des associés (conséquence

(1) *Op. cit.*, p. 35.
(2) *Op. cit.*, p. 38. L'auteur qui se place ici sur le terrain du droit idéal, emploie à peu près indifféremment les mots *société* et *association*.

d'où découlent un certain nombre d'autres, notamment l'impossibilité de compenser les dettes et créances personnelles des associés avec les dettes et créances de la société) ; 3° enfin, dans les procès, la société est représentée par son gérant.

Expliquez ces trois règles sans le secours de la fiction, nous dit M. Van den Heuvel, et vous aurez démontré par là même que l'idée de personnalité morale est inutile. Or, au fond rien de plus facile. La dernière s'explique simplement par l'idée de représentation en justice ; elle ne contient pas autre chose qu'une dérogation à la vieille règle que nul ne plaide par procureur, et cette dérogation est, au moins en théorie, et même semble-t-il, au point de vue spécial du droit français, parfaitement admissible. Le gérant qui plaide au nom de la société représente en réalité les associés eux-mêmes. — Quant à la première (caractère mobilier du droit des associés), c'est une règle admise par des considérations d'utilité pratique ; on a voulu simplement débarrasser les sociétés des entraves qu'auraient apportées à la transmission de leurs actions les précautions minutieuses dont se trouvent entourées les transmissions immobilières. — Reste la seconde, qui est la plus importante Mais qu'est-elle autre chose qu'une simple séparation des patrimoines, analogue à celle qui se produit en d'autres matières sans que jamais on ait songé à y introduire l'idée de personnalité? Si je contracte une dette, sans poser des conditions particulières à mon engagement, le créancier aura pour gage tous mes biens présents et futurs ; mais pourquoi ne pourrais-je pas, s'il y consent, restreindre ou augmenter son gage? En apportant certains biens dans la société, je suis censé les affecter spécialement aux obligations que je contracterai comme associé. C'est une convention très naturelle, pourvu que les tiers en soient suffisamment prévenus. La loi en la sanctionnant ne fait qu'appliquer le principe de la liberté des conventions, en y ajoutant une présomption générale de volonté de la part des associés (1).

Ainsi, les personnes morales ne sont au fond que des asso-

(1) Van den Heuvel, *op. cit.*, p. 42 et suiv. — M. Marcel Mongin (*Revue critique*, 1890. p. 697), a repris toute cette thèse, en la formulant plus rigoureusement. Mais cet auteur restreint sa démonstration aux sociétés, et ne prétend pas conclure d'une façon absolue à l'inutilité de la personnalité morale.

ciations en faveur desquelles la loi a admis, pour favoriser leur développement, certaines règles dérogatoires au droit commun. Ce sont des associations privilégiées. L'auteur reconnaît que toutes les associations ne sont pas soumises à ce régime, et il insiste même à diverses reprises sur cette idée, qu'aucune association ne peut jouir des faveurs dont il s'agit, si elles ne lui ont pas été accordées par des dispositions spéciales de la loi (1). L'objet de son ouvrage consiste précisément à rechercher si on ne peut pas faire aux associations non privilégiées un régime acceptable, et en quoi doit consister ce régime. Mais les diverses personnes morales ne sont pour lui que des associations rentrant dans la catégorie des associations privilégiées. C'est le cas, notamment, de l'État et de la commune (2). Les biens que l'on considère comme leur appartenant ne sont en réalité que la copropriété de leurs membres ; seulement c'est une copropriété soumise à certaines règles particulières.

Cette théorie soulève deux questions distinctes. On peut discuter d'abord l'explication que donne l'auteur des particularités que présente la société commerciale : on peut soutenir que cette explication est insuffisante à en rendre compte, et c'est là ce qu'admettent en effet, à l'heure actuelle, la plupart des commentateurs du Code de commerce (3). Nous n'aborderons pas pour le moment ce côté de la question, que nous retrouverons quand nous discuterons la personnalité des sociétés commerciales. En tenant provisoirement l'explication pour admissible, il reste à se demander si elle peut être étendue à *toutes* les personnes morales. Elle s'applique assez facilement à celles qui ont à leur base une association pure et simple. Mais elle est déjà impossible à accepter pour les sociétés politiques, telles que la commune et l'Etat. Le fait seul que ces sociétés ne se sont pas formées par convention suffit à écarter, en ce qui les concerne, toute explication basée sur le principe de la liberté des conventions. M. Van den Heuvel s'élève

(1) Van den Heuvel, *op. cit.*, p. 63 p. 91 et suiv.

(2) *Ib.* p. 38 et p. 53. — L'auteur applique également sa thèse aux fabriques d'églises qu'il considère comme représentant l'association des fidèles de la paroisse (p. 54).

(3) V. notamment la réfutation des arguments de M. Marcel Mongin dans le *Traité élém. de droit commercial* de Thaller, n° 224.

quelque part, et à très juste titre, contre l'idée de considérer l'Etat comme une fiction. Mais que dire d'une théorie qui le considère comme un gigantesque contrat d'association dans lequel les particuliers ont mis certains biens en commun, en soumettant ces biens à un régime spécial qui les soustrait à l'action de leurs créanciers ? C'est rapetisser singulièrement la question du patrimoine de l'Etat et oublier entièrement les conditions de fait dans lesquels il se présente à nos yeux. Enfin si l'on peut encore concevoir ici une sorte de société, comment appliquer la théorie aux personnes morales qui n'ont à leur base aucune association visible, telles que nos établissements publics ? Le bureau de bienfaisance, par exemple, est une personne morale distincte de la commune : à qui, dans la théorie, appartiennent ses biens ? Si c'est aux membres de l'Association communale, la personnalité de l'établissement public disparaît, elle se confond avec celle de la commune. Si ce n'est à eux, quelle est donc l'association dont les membres sont copropriétaires de ce patrimoine ?

En somme la thèse, à supposer qu'elle soit partiellement juste, est à tout le moins très incomplète (1). Si l'on peut se passer de l'idée de personnalité pour expliquer la société commerciale, cela prouve simplement que cette société n'est pas une personne morale. Mais il nous paraît évident que les raisonnements que l'on peut essayer à son égard avec quelque chance de succès, sont tout à fait inapplicables à la majorité des personnes juridiques.

Ihering (2) a soutenu une thèse qui se rapproche singuliè-

(1) M. Yves Guyot a soutenu récemment, dans la *Revue politique et parlementaire* (décembre 1898, p. 556 et suiv.) une thèse qui se rattache à la théorie de M. Van den Heuvel, et plus directement encore à celle de M. de Vareilles-Sommières. Opposant l'association *contractuelle* à l'association *corporative*, il propose d'organiser les syndicats professionnels sur le premier type, en écartant pour eux la personnalité morale comme inutile et dangereuse. Ils constitueraient de simples sociétés civiles non douées de personnalité, mais capable de posséder *par délégation* de leurs membres (p. 571). Il ne va pas jusqu'à soutenir que le système serait applicable à toutes les personnes morales. Il dit au contraire : « La personnalité civile doit être réservée à l'État et aux communes. » La thèse de M. de Vareilles-Sommières (*Du contrat d'association* 1893) se rapproche beaucoup de celle-ci. Cet auteur admet en effet que les associations peuvent posséder alors même qu'elles n'ont point la personnalité civile ; mais il ne nie pas l'existence possible de cette personnalité (qu'il considère du reste comme une fiction). Elle est, dit-il, pour l'association un utile ornement, (*op. cit*, p. 5).

(2) *Esprit du droit romain*. Trad. Meulenaere, t. IV, p. 340.

rement de la précédente, et qui toutefois échappe aux objections que nous venons de faire, parce qu'elle est présentée avec plus de largeur. Pour lui aussi, les véritables sujets de droit dans la personne morale, ce sont les individus isolés qui la composent : « La personne juridique comme telle est incapable de jouir, elle n'a ni intérêt, ni but ; elle ne peut donc avoir de droits que là où ils atteignent leur destination, c'est-à-dire *là où ils peuvent être utiles à leurs ayants droit*. Un droit qui ne peut jamais atteindre ce but est une chimère inconciliable avec l'idée fondamentale du principe du droit. Pareille anomalie ne peut exister qu'en apparence : le sujet apparent du droit cache le véritable... Non ; les véritables sujets du droit, ce ne sont point les personnes juridiques comme telles, ce sont leurs membres isolés. Celles-là ne sont autre chose que la forme spéciale dans laquelle ceux-ci manifestent leurs rapports juridiques avec le monde extérieur. » Le principe ainsi formulé s'applique sans peine aux associations ; ce sont les associés qui jouissent en somme des biens de la personne morale. Quant aux fondations, Ihering déclare nettement que leurs véritables ayants droits sont les destinataires de la fondation : pauvres, malades, orphelins, etc. Il rend ainsi sa théorie, à la différence de la précédente, applicable à toutes les personnes morales, car dans toutes, si l'on ne peut trouver une association, on peut trouver du moins des bénéficiaires qui jouissent en fait du patrimoine. Seulement il y a une autre objection qui s'applique à tous les systèmes dans lesquels on supprime la personne morale au profit des personnes physiques. Ces systèmes méconnaissent l'un des côtés de la personnalité juridique. La théorie de la fiction faisait abstraction des hommes qui composent l'être moral ; ces théories à l'inverse ne consentent à voir que l'individu. C'est oublier qu'il y a, dans les groupements doués d'une véritable personnalité, un intérêt collectif qui est autre chose que la somme des intérêts individuels. L'être moral, en effet, est destiné à durer : ses membres, à une époque donnée, ne le constituent pas tout entier ; ils disparaîtront, ils seront remplacés par d'autres, sans que ces changements affectent la personne juridique dans son essence. L'État, la commune, l'association, continueront à vivre quand tous les êtres humains qui les composent auront

depuis longtemps cessé d'exister. L'idée de personnalité morale est nécessaire pour grouper tous ces intérêts successifs ; elle seule peut empêcher de sacrifier aux générations présentes les générations futures. Il ne faut pas presser beaucoup les doctrines dont nous venons de parler pour arriver à conclure que les membres de la personne morale ont le droit de partager ses biens et de se les attribuer individuellement, puisqu'ils en sont les véritables propriétaires. La Révolution française, qui a appliqué d'une main si dure la théorie de la fiction aux biens du clergé, a au contraire appliqué précisément la doctrine d'Ihering et de M. Van den Heuvel aux biens communaux. La loi du 10 juin 1793 a donné de ces biens la fameuse définition qui a passé dans l'art. 542 du Code civil : les biens auxquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis. M. Van den Heuvel cite ce texte comme venant à l'appui de son système. Les lois révolutionnaires en avaient tiré la conséquence pratique, quand elles avaient, ordonné d'abord, plus tard permis et encouragé le partage de biens communaux entre les habitants (1). C'en serait fait aujourd'hui du patrimoine communal, si ces mesures avaient été complètement appliquées. Il a été sauvé parce qu'on est revenu à une plus juste appréciation de la situation juridique, et que derrière les habitants de la commune on a su voir l'intérêt de la commune elle-même. L'art. 542 n'est plus d'accord aujourd'hui — fort heureusement — avec l'idée qui a prévalu dans nos lois sur la nature du patrimoine communal.

L. Michoud
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Grenoble.

(A suivre).

(1) Lois du 14 août 1792 et du 10 juin 1793.

LE RÉGIME COLONIAL DE L'ESPAGNE (1)

(*Deuxième article*)

LA DÉCADENCE DU RÉGIME. — CUBA, PORTO-RICO, LES PHILIPPINES. — LA CRISE ACTUELLE.

I

Cet empire colonial, tel qu'il existait au commencement du XVIIIe siècle, pouvait se maintenir sous l'action d'un pouvoir politique unitaire, dans la forme difficile qui lui avait été donnée par la pratique infidèle des lois des Indes et suivant l'orientation exclusiviste qui dominait dans ces lois, cet empire, dis-je, pouvait se maintenir jusqu'au jour où apparaîtraient les peuples politiques américains, tant que durerait la période d'occupation, tant que la mère-patrie serait une nation grande et puissante.

Mais dès le moment où les colonies commencèrent à se rendre compte de leur propre force, dès l'instant où se constituèrent des centres politiques ayant plus ou moins de cohésion entre eux, dès que la force de la Métropole vint à faiblir, il fut impossible que l'Empire colonial pût se conserver uni et soumis suivant les idées et le système développés dans les lois des Indes.

C'est à la fin du XVIIIe siècle que commence la période la plus critique de notre régime colonial : on est au moment où les peuples hispano-américains commencent à prendre conscience de leur force ; les idées politiques du monde civilisé se modifient sous l'influence de la révolution américaine et, bientôt, de la révolution française ; et enfin se produit l'irrémédiable décadence politique de l'Espagne.

(1) Voir le numéro de novembre-décembre 1898.

On a beaucoup écrit, on a beaucoup discuté au sujet des causes qui ont ébranlé l'empire colonial de l'Espagne en Amérique, dans les premières années de notre siècle. M. Dubois, recueillant une opinion généralement acceptée, dit que « suivant la majorité des historiens, la « décadence » des colonies espagnoles et la séparation de certaines d'entre elles de la mère-patrie, sont dues aux vices suivants : l'exploitation inhumaine des indigènes ; le transport dans le Nouveau Monde de l'état social défectueux de la Métropole, état social caractérisé par les Majorats et par les abus des autorités civiles et religieuses, et, surtout, le défaut de liberté économique » (1).

En réalité, comme dit cet écrivain, il s'agit d'une application de certaines théories générales des économistes. Ces causes ne caractérisent pas le phénomène de notre décadence coloniale. Si je me hasardais, dans une question aussi compliquée, à généraliser, je dirais que les colonies espagnoles ont été perdues peut-être surtout à cause du défaut de flexibilité politique dans le génie gouvernemental et directeur de la Métropole, c'est-à-dire parce que le pouvoir officiel de l'Espagne ne s'était pas rendu compte, avec toute l'attention nécessaire, de la situation critique qui, à la longue se dessinait en Amérique sous l'action de causes très complexes, situation qui impliquait un changement radical dans les conditions des peuples colonisateurs et qui conseillait un changement décisif dans les procédés de direction. C'est un fait à ajouter, bien entendu, à la situation critique du pouvoir politique de l'Espagne.

Il est un fait certain : c'est qu'on peut remarquer une certaine obstination aveugle et coupable chez les gouvernants espagnols. On sait, en effet. qu'il ne manqua pas d'hommes pour étudier et exposer avec précision la situation des colonies et pour analyser, d'une façon raisonnée, les changements nécessaires à apporter au régime (2). Il y en eut également qui révélèrent avec sincérité, et d'une manière officielle, le malaise des colonies espagnoles. On en trouve une preuve

(1) *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*, p. 134.

(2) M. Labra, dans sa conférence sur *Il problema colonial contemporeano*, pag. 19, cite diverses études du siècle passé touchant la situation et la condition des colonies, par exemple : Ustariz : *Teoria y pratica del commercio* (1724) ; — Campill : *Nuevo sistema del gobierno économico para las Américas* (1743), etc.

dans les célèbres « *Noticias secretas sobre America* » des marins Jorge Jûan et Antonio Ulloa, et dans quelques instructions et mémoires des vice-rois (1).

Et ce n'est pas tout. Le changement des circonstances, le changement inévitable de régime, provoqué par les grandes transformations politiques, survenues autour des colonies, et qui devaient aviver les aspirations vers d'autres changements dans la vie intérieure, tout cela fut noté et clairement exposé à son roi par le célèbre homme d'Etat espagnol, le comte de Aranda, sous le règne de Charles III (2).

Le comte rappelle l'indépendance obtenue et reconnue des colonies anglaises et exprime ses craintes fondées sur l'influence que ce fait pouvait exercer sur les colonies espagnoles. Bientôt, il ajoute : « Jamais des possessions aussi étendues, situées dans des pays si éloignés, n'ont été conservées pendant longtemps. A ces raisons qui s'appliquent à toutes les colonies il faut en ajouter d'autres qui sont spéciales aux colonies espagnoles, à savoir : la difficulté de les secourir lorsque cela est nécessaire ; les vexations exercées par certains gouverneurs envers les malheureux habitants ; la distance à laquelle se trouve l'autorité suprême, à laquelle ces derniers doivent adresser leurs réclamations, ce qui fait qu'il s'écoule des années sans qu'il soit fait droit à leurs demandes ; les vengeances auxquelles ils sont exposés de la part des autorités locales, pendant cet intervalle ; la difficulté de reconnaître la vérité à une pareille distance ; enfin, les moyens que le vice-roi et les capitaines généraux ne peuvent pas ne pas employer pour obtenir des déclarations favorables à l'Espagne. Toutes ces circonstances doivent nécessairement *mécontenter* les habitants de l'Amérique, et leur faire tenter des efforts pour obtenir l'indépendance, dès que s'en présentera l'occasion. »

L'illustre comte insiste ensuite sur l'inévitable danger que constituera dans l'avenir la puissance de l'Amérique du Nord, qui acquerra un jour des proportions gigantesques « et oubliera les bienfaits qu'elle a reçus et ne songera plus qu'à

(1) Par ex., le duc de Linarès, le second comte de Revillagigedo (LABRA, *loc. cit.*, pag. 23).

(2) Voir ZIMMERMANN, *Die kolonial-politik Portugals und Spaniens in ihrer Entwickelung*, pag. 363.

s'agrandir » (1). Il finit en proposant au roi des mesures absolument radicales (2).

Ni ces conseils, un peu exagérés, ni d'autres appels ne purent parvenir à réveiller le gouvernement national et à provoquer les réformes que réclamait le changement des circonstances. On fit bien quelque chose, sans doute, et nous en trouvons la preuve dans la mesure initiale prise par le célèbre marquis de la Sonora ; mais, dans la suite, on ne persista pas, bien loin de là. On ne changea rien en ce qui concerne l'attribution des emplois publics, au privilège, injustifiable lorsqu'une colonie est devenue autre chose qu'une simple occupation territoriale, de concéder toutes les charges aux *fils de la Métropole*. En réalité, il n'est rien qui indique le caractère de soumission et parfois d'exploitation d'une colonie comme le fait de choisir tous les gouvernants politiques au sein de la mère-patrie. C'est ainsi que s'accentue, d'une façon offensante, le caractère absolu du pouvoir et qu'apparaît dans toute sa nudité la qualité de sujets (soumis) qui appartient aux habitants qui vivent dans le pays colonisé. Cela implique l'oubli du principe suivant lequel la colonisation est une manière de créer des peuples et de ce fait que cette création exige un traitement éducatif très différent suivant le milieu.

Au XIXe siècle, l'indépendance des Etats-Unis devait produire, dans la conscience des peuples hispano-américains,

(1) Tout cela a été tiré du « Mémoire écrit présenté au Roi d'Espagne, par S. E. le comte de Aranda, sur l'indépendance des colonies anglaises, après la signature du Traité de Paris, en 1783 ». — M. Perojo en a fait un appendice, *loc. cit.*, pages 373-381.

(2) Parlant des Etats-Unis, le célèbre comte prédit leur agrandissement futur avec une parfaite exactitude. « Le premier mouvement de cette puissance, dit-il, lorsqu'elle se sera un peu agrandie, sera de s'emparer des Florides, pour dominer le golfe du Mexique. Après nous avoir ainsi rendu le commerce difficile avec la Nouvelle Espagne, elle aspirera à la conquête de ce vaste empire, qu'il ne nous sera pas possible de protéger contre une nation aussi formidable, établie sur le continent lui-même et dans le voisinage ». — Et voici ce que le comte propose au Roi : « Votre Majesté doit se débarrasser de tous les territoires qu'elle possède sur le continent des deux Amériques, en conservant seulement les îles de Cuba et de Porto-Rico dans la partie septentrionale, et ce qui pourra lui convenir dans la partie méridionale »... « Afin que cette grande pensée puisse se réaliser d'une manière convenable pour l'Espagne, Votre Majesté doit placer ses Enfants en Amérique : le premier sera roi du Mexique, le second du Pérou et le troisième de la Côte-Ferme. Votre Majesté prendra le titre d'Empereur ». — Au fond, le comte proposait une espèce d'union qu'on pouvait transformer en une confédération, bien qu'on lui donnât un nom différent.

son effet attendu, accentué encore par l'influence de l'expansion des principes de la Révolution française.

La transformation radicale qui se produit, en matière de droit en général, dans les idées politiques à la fin du siècle dernier et au commencement du siècle présent, comment ne se serait-elle pas fait sentir dans le droit colonial ? Les relations entre les peuples colonisés, chez lesquels se serait manifestée la moindre étincelle de conscience collective, et la métropole, devaient se modifier, comme s'étaient déjà modifiées les relations traditionnelles entre les sujets et les souverains.

Bien des gens virent tout cela fort clairement à cette époque ; bien des gens firent sentir, avant et après le soulèvement des colonies espagnoles, la nécessité de rompre complètement avec la tradition absolutiste qui dominait le droit colonial (1). Mais les gouvernements espagnols n'acceptèrent pas avec franchise et décision les nouvelles conditions du problème ; ils n'adoptèrent pas les dispositions du nouveau régime ; car ils voyaient en tout cela du parti pris et de la méfiance envers la mère-patrie. Il est vrai que les changements demandés avaient la plupart du temps leur source dans les mouvements brusques éprouvés en Espagne même, à l'occasion de l'établissement du nouveau régime constitutionnel, grâce à la tenacité avec laquelle le puissant élément réactionnaire de la péninsule s'opposa à notre entrée dans le monde civilisé.

Il y eut un moment, toutefois, où l'Espagne fut sur le point de consentir à modifier l'ancien régime : régime abâtardi, plutôt qu'amélioré, en ce moment-là, aux colonies (2).

(1) Giberga : Conférence sur le *Régime politique et économique de Cuba*, dans le livre : *Il regimen colonial contemporeano*, I, pag. 109.

(2) Bien qu'elle n'ait eu aucun caractère positif et qu'elle n'ait exercé aucune influence réelle et immédiate sur l'organisation de l'Espagne, la Constitution, désignée sous le nom de Constitution de Bayonne, la Constitution de 1808, concédée par Napoléon et qui devait régir la monarchie de Joseph Ier, mérite néanmoins d'être connue, ne fût-ce qu'au point de vue des dispositions qu'elle contient sur le régime colonial. Elle crée le ministère des Indes (art. XXVII). Au Conseil d'Etat, il y a une section des Indes (LII) qui devait comprendre six députés des Indes (LV). Les Cortès se composaient de soixante-deux députés d'Espagne et des Indes (LXIV) ; l'article XCIII du titre X dit de quelle façon ils sont élus. Il est question d'une commission des Indes aux Cortès (LXXVIII). Tout le titre X est consacré aux *Reinos y Provincias españolas de America y de Asia* ; et l'article LXXXVII dit que toutes ces possessions jouiront des mêmes droits que la Métropole. L'article suivant reconnaît la liberté de l'agriculture et de l'industrie ; le suivant encore, celle du commerce. L'article CXIII déclare qu'il y aura un code unique de commerce pour

La Junte centrale constituée en Espagne lorsque notre nation se souleva en armes contre Napoléon Ier, définit d'une façon élevée la condition des colonies : « Ce ne sont pas, disait-elle, des *colonies* ou *des factoreries comme celles des autres pays ; elles forment une partie essentielle et intégrante de la monarchie espagnole.* » Le Code politique de Cadix, la Constitution de 1812, donna de la patrie ou nation espagnole une idée telle que l'Amérique n'en était qu'une dépendance. L'article Ier définit la nation espagnole comme « la réunion de tous les Espagnols des deux hémisphères. » En outre, tous les droits proclamés par la Constitution, pouvaient être invoqués par toutes les possessions espagnoles. D'autre part, on établissait un secrétariat pour les colonies (1) ; on appliquait à ces régions le régime local de l'Espagne (2) ; et on accordait aux colonies une large représentation aux Cortès (3). Elles avaient été convoquées pour celles qui devaient se tenir en 1813 ; et elles assistèrent à celles de 1822. Enfin, on supprima le Conseil des Indes (4).

Entre la Junte centrale et les Cortès de Cadix, il y eut des difficultés quant au mode d'application à l'Amérique du régime assimilateur du droit nouveau. Et ce qui fut pire, on n'appliqua pas ces principes avec toute l'égalité désirable ; et on manifesta une grande défiance pour l'idée d'accorder un droit aussi important que celui qui permettait aux colonies de désigner les députés aux Cortès (5).

Les Cortès de Cadix ne s'occupèrent pas du régime intérieur des colonies, qui continua à être ce qu'il était d'après la tradition. Puis, se produisit cette première tentative de réforme, qui ne fut en réalité qu'une tentative.

Napoléon vaincu, on vit revenir en Espagne Ferdinand VII, ce roi lâche, ingrat, vicieux, ce roi odieux qui commença par détruire toute l'œuvre des Cortès de Cadix, des défenseurs de

l'Espagne et les Indes. Les garanties constitutionnelles sont établies dans les mêmes termes en faveur de l'Espagne et des Indes.

(1) Article 222.

(2) Titre VI et spécialement art. 334-335.

(3) Titre III.

(4) M. Giberga dit que « ce fut-là l'unique période de véritable, sérieuse et honnête assimilation politique ; quant aux droits politiques, il y eût pour eux, plus qu'une assimilation, une identité parfaite ».

(5) Mais ce droit était soumis à un régime spécial.

la patrie et, enfin, exerça ses vengeances et celles des siens sur des hommes vaillants qui n'avaient pas fui, comme lui, à l'étranger : plusieurs d'entre eux se virent attacher aux chaînes des Présides espagnols.

Naturellement, avec la chute du régime constitutionnel, disparurent les réformes coloniales et politiques ; et on continua à gouverner selon les idées et avec les moyens du vieux régime (1).

Mais il n'est pas nécessaire de suivre dans tous leurs détails les vissitudes de l'ébranlement du système colonial de l'Espagne. Pour mille raisons diverses, ce régime finit par tomber. C'est 1809 en et surtout en 1810 que commence la désorganisation intérieure de notre empire américain. En 1810, éclate le soulèvement de Caracas ; le vice-royaume de la Nouvelle-Grenade se sépare de la Mère-patrie ; le Vénézuela se proclame indépendant (1811) ; le Paraguay rompt ses liens ; le Chili se révolte ; la République de la Colombie se constitue en 1819 ; enfin, bientôt, et peu à peu, se détachent de l'Espagne : La Plata (1816), le Chili (1818), le Pérou (1821-1826) et le Mexique. En 1830, en plein gouvernement absolu en Espagne, les territoires occupés par les quatre vice-royaumes de la Nouvelle-Espagne, de La Nouvelle-Grenade, du Pérou, et de la Plata, étaient des territoires sur lesquels étaient établies des républiques indépendantes.

Une politique résolue, une politique habile, ayant conscience des graves difficultés qui résultaient du maintien de ce grand empire colonial, aurait peut-être réussi à modifier les conditions où se trouvaient les colonies, et aurait fait d'elles des alliées ; mais cette politique fut impraticable, ou plutôt il y eut défaut de tact, d'idéal, de saine appréciation des circonstances, de la part de la monarchie absolue et de ses partisans.

Que resta-t-il à l'Espagne comme souvenir de ses anciennes et coûteuses grandeurs ? Comment la Métropole a-t-elle conservé, comment a-t-elle administré les restes très importants de ses colonies ? C'est ce que nous allons voir maintenant (2).

(1) Il y eût alors également des hommes qui osèrent parler au roi le langage de la vérité, sans dissimulation et sans courtisanerie servile. Voir, par exemple, la *Representacion à S. M. Fernando VII, en defensa de las Cortès*, par Don Alvaro Florez Estrada, imprimée à Londres, en 1818 (Edition de Madrid de 1840).

(2) Je laisse de côté dans cette exposition les questions auxquelles donne lieu

II

L'Espagne a conservé jusqu'à ces derniers temps, à titre de colonies, deux noyaux de grande valeur au quadruple point de vue de leur étendue territoriale, de leur population, de leurs productions et de leur situation géographique. Comparés aux anciennes possessions espagnoles, ces deux noyaux apparaissent comme relativement peu importants ; mais considérés en soi, ils ont une grande valeur, une valeur exceptionnelle, comme le démontre, entre autres choses, l'importance internationale qu'a acquise tout ce qui touche à leur régime intérieur.

Ces deux noyaux sont, comme on le sait, le noyau américain, aux Antilles, et le noyau Asiatique, dans la Malaisie (Iles Philippines, Carolines, Mariannes, etc). En dehors de ces groupes, l'Espagne a d'autres possessions en Afrique (Côte septentrionale et occidentale) ; mais Fernando-Poo, véritable colonie, n'implique pas un grand problème d'organisation et de politique coloniale ; les îles *Canaries* sont une véritable province et les *Présides* d'Afrique ne reçoivent pas l'application du régime colonial.

Pour connaître donc le développement total de notre régime colonial à l'époque actuelle, il suffit d'envisager le noyau des Antilles et le noyau asiatique dont l'importance peut être déduite du tableau qui suit. Le noyau des Antilles est composé principalement des îles de Cuba et de Porto-Rico ; et le noyau asiatique, des archipels qui ont été désignés ci-dessus.

Ces possessions comprennent en étendue territoriale :

	kilomètres carrés
Ile de Cuba.	118.833
Ile de Porto-Rico.	9.314
Total . .	128.147
Iles Philippines.	345.585
Iles Carolines.	2.374
Iles Mariannes	1.026
Total. . .	348.985
Total général.	477.132

la défense de Saint-Domingue. Je me contente des deux noyaux dont il est question dans le texte de mon article.

Elles comprennent en population (recensement de 1887) :

	habitants
Ile de Cuba	1.631.687
Ile de Porto-Rico	798.565
Total	2.430.252
Iles Philippines, Carolines et Mariannes	5.996.161
Total général.	8.426.413 (1)

III

Une question qui depuis longtemps se présente à l'esprit, c'est la suivante : comment, au milieu de la désorganisation générale de l'Empire colonial américain, l'Espagne a-t-elle pu conserver les îles de Cuba et de Porto-Rico, à l'exclusion des autres îles des Antilles qu'elle perdit bientôt ?

En ce qui concerne ces îles, certains soutiennent que leur conservation est due exclusivement à l'énergie qui y fut déployée pour réprimer les tendances séparatistes. Mais il est peut-être plus conforme à la vérité de penser qu'on doit cela à ce qu'il existait aux Antilles, précisément au moment même où l'Amérique se soulevait, un régime d'amélioration et d'expansion morale (2). L'Ile de Cuba avait formé jusqu'en 1607 un seul district. A cette date, l'île fut divisée en deux districts, d'ailleurs soumis tous les deux, pour les choses de la guerre, au capitaine général. Plus tard, on y créa plusieurs gouvernements. Le régime auquel était soumise l'île de Cuba, comme les autres îles d'ailleurs, était restrictif. La population était peu nombreuse : en 1774, l'île ne comptait que 171.207 habitants. Economiquement, Cuba vivait sous la dépendance du Mexique, et était gouvernée par le vice-roi de ce pays, qui était son capitaine général.

(1) Les données concernant les îles Philippines, Carolines et Mariannes, sont incertaines. Le *Statesman's Year Book* (1897), reconnaît à toutes nos possessions de l'Asie 7.121.972 habitants. Le total de la population coloniale de l'Espagne, d'après cela, serait donc de 9.695.567 habitants.

(2) Voir Labra et Giberga, *loc. cit.*

Mais, lorsque se produisit le mouvement insurrectionnel coïncidant avec le mouvement constitutionnel de la Péninsule, Cuba et Porto-Rico ressentirent immédiatement les bienfaits du changement, jouirent de quelques moments de liberté et restèrent fidèles à la mère-patrie.

D'un autre côté, la situation turbulente des autres colonies détermina une grande émigration vers ces dernières îles, émigration qui fut favorisée par diverses dispositions légales, telles que la Cédule royale du 21 octobre 1871 par laquelle on autorisait les étrangers à s'établir dans ces territoires, et la loi du 12 mars 1822, qui permettait aux Espagnols et aux étrangers, soit seuls, soit groupés sous forme de sociétés, de s'entendre sur la création de nouveaux centres de population. Il y eut mieux encore. Le hasard voulut qu'à cette époque la direction intérieure des affaires de ces îles tombât entre les mains d'hommes décidés et habiles (1).

Et la vérité est que des progrès furent réalisés bientôt, et que les finances de Cuba purent s'émanciper sans tarder, grâce à l'augmentation des revenus. La population doubla, tripla, quadrupla même en peu de temps. Il suffit de savoir que les 171.620 habitants qui existaient à Cuba, étaient au nombre de 1.007.624 en 1845, et de 1.359.238 en 1862.

Le régime mis en vigueur par l'Espagne dans ses îles (2), malgré ces bons commencements, laissa à désirer, lui aussi, avec le temps, et cessa d'inspirer confiance.

Tout d'abord, Cuba et Porto-Rico, ressentirent, avec plus ou moins de force, le contre-coup des changements politiques de la

(1) On cite avec éloge l'intendant Ramirez.

(2) La bibliographie relative à l'histoire et à l'organisation coloniale de Cuba et de Porto-Rico est très importante. Sans vouloir en donner la liste complète, je citerai : Ramon de la Sagra : *Historia de la Isla de Cuba* (1842-1861), 13 vol.; — Pezuela : *Historia de la Isla de Cuba* (1868), 4 vol. ; Humboldt : *Essai politique sur l'Ile de Cuba* (1826), 2 vol.; — Zimmermann : *Op. cit.*, 6e partie. — Sur le problème colonial tel qu'il a été récemment posé, il a été beaucoup écrit. Voir Perojo, *Op. cit.*; — Sedano : *Cuba* (1872) ; — Gutierres Salazar : *Reformas de Cuba* (1879) ; — Pieltain : *La Isla de Cuba* (1879) ; — Crespo de la Serna : *Informe sobre las reformas de Cuba* (1879) ; — Maximo Gomez : *El convenio de Zanjon* (1878) ; — Flores : *La guerra en Cuba* (1897) ; — Romero Torrado : *El problema de Cuba* (1896) ; — *El problema colonial contemporeano*, Conférences de MM. Labra, Giberga, Castaneda, Dolz, Montoro, Terry et Cueto (1895), 2 vol. ; — Labra : *La question de Cuba* (1896) ; *La autonomia colonial en Espana* (1892) ; *La Republica y las libertades de ultramar* (1897) ; — R. S. P.: *Cuba : Politico-Guerra-Autonomia* (1897) ; — Benoit (Charles) : *L'Espagne, Cuba et les Etats-Unis* (1898).

Métropole, si brusques dans le premier tiers de ce siècle. En premier lieu, avec la réaction de 1814, on vit tomber les libertés constitutionnelles. Cependant la réaction elle-même, dans ses périodes de 1814 à 1820 et de 1823 à 1833, manifesta quelques idées généreuses en faveur des Antilles.

C'est de cette époque que date la Cédule royale de 1817 sur l'émigration dont il a déjà été parlé ; c'est de cette époque également que datent le traité qui réprime la traite ainsi qu'un nombre fort respectable de décisions très importantes pour le commerce.

Mais l'absolutisme ne pouvait pas ne pas donner ses fruits ; et il les donna, en accordant par l'ordonnance royale de 1825 au capitaine général de Cuba, et cela en tout temps, les pouvoirs qui appartiennent aux commandants des places assiégées en temps de guerre ; une autre ordonnance visait les sociétés, et ce qui est pire, on sentait percer dans tout ce qui se rapportait au gouvernement des colonies, un grand esprit de méfiance. Enfin, l'existence de l'esclavage venait encore compliquer le problème (1).

Sous le régime constitutionnel, c'est-à-dire après la constitution de 1837, l'Espagne détermina en principe, mais en principe seulement, l'esprit suivant lequel devaient être régies les colonies. On abandonna le principe de l'assimilation pure et on déclara dans l'article 2 additionnel que « les provinces d'outremer seraient gouvernées par des lois spéciales » déclaration reproduite littéralement par l'article 80 de la constitution doctrinaire de 1845 et par l'article 86 du projet de constitution démocratique approuvé en 1856.

Le principe en lui-même était fort peu clair ; car il pouvait s'entendre de mille manières et s'appliquer au régime du Canada aussi bien qu'au régime des Philippines. Il est hors de doute cependant que l'interprétation se prononça plutôt pour un régime spécial de caractère restrictif que pour un régime de liberté.

Le droit moderne qui éprouvait de si grandes difficultés pour pénétrer en Espagne, en rencontrait de plus grandes encore dans l'esprit péninsulaire lorsqu'il s'agissait de l'introduire

(1) Voir Labra : *L'abolicion de la esclavitud* (1869).

aux Antilles. La première manifestation de la législation spéciale fut, en effet, bien significative : on enleva à Cuba et à Porto-Rico leur représentation aux Cortès. Les députés déjà élus n'eurent plus le droit d'entrer à la Chambre.

Ce fut la Révolution de septembre qui rendit aux Antilles leur représentation nationale. Comme manifestation du régime spécial, on peut encore citer : le dur règlement esclavagiste de 1842, l'esprit centralisateur et anti-populaire manifesté dans l'organisation des municipalités, l'admission dans l'île de l'élément bureaucratique de la péninsule et le retard ainsi que la répugnance avec lesquels on accomplit là-bas les changements radicaux de la législation sociale et politique.

Il convient de faire remarquer que les majorats furent supprimés en 1864, que la loi sur la procédure civile fut appliquée aux colonies en 1865, que c'est en 1867 seulement qu'entra en vigueur le régime fiscal espagnol. Sur un grand nombre d'autres questions importantes, on continua à appliquer la législation des Indes, législation surannée et qui pouvait difficilement être aadptée aux conditions de la vie moderne (1).

D'ailleurs le régime financier ne présenta pas les garanties que réclament presque toujours les peuples. Le budget était formé par des procédés essentiellement bureaucratiques, la représentation du pays n'avait pas à intervenir dans son approbation : il appartenait au ministre d'outremer de l'adopter. Au surplus, le régime économique avait principalement pour but de protéger l'intérêt de la Métropole.

Mais tout cela n'empêchait pas Cuba et Porto-Rico de progresser politiquement ; et le progrès social s'accentuait au point de permettre, dans ces îles, la formation de centres populaires. Peu à peu, apparaissaient, en outre, ces tendances psychologiques qui, à la longue, mettent les peuples dans les conditions voulues pour acquérir une personnalité politique.

Même en Espagne, on pouvait se rendre compte de tout cela ; mais c'est dans les îles surtout que le phénomène se manifestait avec toute sa puissance, tantôt dans les mouvements de protestation, tantôt dans des affirmations capitales d'énergie sociale, tantôt, enfin, dans des explosions d'aspirations politiques spéciales.

(1) Voir Giberga, *loc. cit.*, pag. 127.

Quant au gouvernement espagnol, il n'ignorait pas l'existence de ce phénomène, de cette condensation des forces ; on en trouve la preuve dans l'*Information officielle* de 1865, information qui supposait qu'on connaissait de longue date la nécessité d'une réforme coloniale, et dans le désir qu'on laissait paraître de modifier la législation spéciale des îles.

L'*Information* ne produisit pas les résultats qu'elle promettait ; mais elle permit de comprendre que la personnalité politique des colonies allait toujours en s'accentuant, et qu'il était nécessaire de prendre une allure dégagée dans la mère-patrie pour ne pas susciter, par la méfiance et un persistant esprit de direction et de centralisation excessives, les protestations de l'élément purement insulaire. Bientôt, de toutes parts, on réclama un changement de régime, soit dans le sens de l'assimilation, soit dans le sens de l'autonomie, mais toujours dans un sens libéral, de manière à donner aux Antilles un gouvernement juridique, représentatif (1). Les réformistes les plus avancés demandaient, en outre, l'abolition de l'esclavage, qui avait toujours compliqué la solution du problème des Antilles.

Avec l'*Information*, ou plutôt avec les résultats nuls de l'*Information*, prit fin ce qu'on peut appeler la première période du régime colonial sous l'institution constitutionnelle de la Péninsule.

Peu de temps après, se produisirent deux faits d'une importance considérable dans l'histoire de l'Espagne. Le premier, l'insurrection de Yara et le mouvement séparatiste cubain qui en fut la conséquence, avec sa longue guerre de plus de dix ans; et le second, la Révolution de septembre, qui eut lieu dans la Péninsule, en signe de protestation contre les excès, l'esprit immoral et étroit du gouvernement réactionnaire d'Isabelle II.

A coup sûr, si la Révolution de septembre n'avait pas coïncidé avec l'insurrection cubaine, si Cuba était restée pacifique comme Porto-Rico, un changement important de régime, semblable à celui qui eut lieu plus tard dans cette dernière île, se fût produit aux Antilles. Car le mouvement

(1) Il y a lieu de noter d'une manière spéciale l'avis du général Serrano, à cause de ses idées radicales dans le sens réformiste.

révolutionnaire espagnol fut profondément démocratique, très libéral et très humanitaire. Malgré tout, la Révolution de septembre accorda à Porto-Rico le droit de choisir des représentants pour les envoyer aux Cortès ; elle reconnut le même droit à Cuba pour le jour où cette île serait pacifiée.

La Constitution de 1869 changea radicalement le principe d'après lequel étaient régies les Antilles. Son article 108 dit : « Les Cortès constituantes modifieront complètement le système actuel du gouvernement des provinces d'outre-mer, lorsque les députés de Cuba et de Porto-Rico occuperont leurs sièges au Congrès, afin qu'il soit fait application à ces deux îles, avec les changements nécessaires, des droits écrits dans la Constitution. » Et la Révolution tint sa parole autant qu'elle le put, au moins en ce qui concerne l'île qui ne s'était pas soulevée : Porto-Rico. Bientôt, en effet, par le décret-loi du 14 décembre 1869, on l'autorisa à envoyer aux Cortès — et elle les envoya aux Cortès constituantes — onze députés. Ce nombre fut élevé à 15 députés et quatre sénateurs en 1871 (élus au suffrage restreint).

On introduisit dans l'île d'autes réformes de caractère inférieur, par exemple, l'unification des *fueros*, la liberté religieuse, le régime municipal et provincial ; par la loi du 4 juillet 1870, on prononça même l'abolition immédiate de l'esclavage à Porto-Rico.

La République ayant été proclamée en Espagne le 11 février 1873, dans des circonstances difficiles, avec deux guerres (la guerre carliste et, bientôt, la guerre cantonale) dans la Péninsule, en présence d'une forte opposition parmi les autorités d'outre-mer, spécialement parmi celles de Cuba (1), l'esprit réformiste radical de ses partisans ne pouvait guère se communiquer d'une manière rapide aux Antilles. Cependant, pendant ses quelques mois de vie, la République espagnole donna aux relations de la mère-patrie avec ses colonies un caractère de bienveillance tout particulier (2).

Tout d'abord, elle fit tout ce qu'elle put pour rendre effective l'abolition de l'esclavage à Porto-Rico. Elle prit des

(1) Voir Labra : *La Republica y las libertades de ultramar*, III.

(2) Le livre déjà cité de M. Labra démontre cela d'une manière péremptoire et se base sur les données d'un caractère historique certain.

mesures pour atténuer les rigueurs de l'esclavage à Cuba, par exemple celle en vertu de laquelle 10.000 nègres obtinrent leur liberté ; elle défendit les colons chinois. Dans un autre ordre d'idées, elle abrogea le célèbre décret de 1825 qui avait donné aux capitaines généraux des pouvoirs extraordinaires (Décret du 15 octobre 1873) ; elle travailla à l'organisation judiciaire ; elle vota et appliqua à Porto-Rico le titre 1er tout entier de la Constitution de 1869, dans lequel sont consacrés, dans un large esprit démocratique, les droits de l'homme et du citoyen ; elle essaya même de le mettre en vigueur dans les territoires où ne sévissait pas l'insurrection cubaine (1).

En dehors de ces indications qui, bien que très incomplètes, résument assez bien la marche suivie par le développement de notre régime colonial aux Antilles, la date à laquelle nous devons nous reporter pour déterminer la dernière évolution historique de ce régime, c'est assurément celle de 1878 ; car c'est alors que se produit la paix à Cuba, grâce aux capitulations de Zanjon ; c'est alors qu'est appliqué le nouveau principe constitutionnel formulé dans le Code politique, œuvre de la restauration bourbonienne (1876).

Aux termes de l'article 89 de ce Code « les provinces d'outre-mer seront gouvernées par des lois spéciales ; *mais le gouvernement est autorisé à appliquer à ces dernières, avec les modifications qu'il jugera nécessaires et à la charge d'en rendre compte aux Cortès, les lois actuellement promulguées ou qui seront promulguées pour la Péninsule.* »

En outre, on reconnaît à Cuba et à Porto-Rico le droit d'être représentées aux Cortès (2).

Le régime qui vient d'être indiqué correspond en partie au principe d'assimilation ; mais il laisse le champ libre, soit à une interprétation restrictive, soit à une interprétation dans le sens autonomiste.

Tout d'abord, conformément à cet article 89, on rendit quelques décrets, comme par exemple ceux relatifs à l'organi-

(1) Voir le projet de loi présenté aux Cortès-constituantes de 1873, par le ministre d'Outremer de la République, M. Suner y Capdevila.
(2) Même article 89.

sation municipale et provinciale, qui étaient très centralisateurs; et on supprima le suffrage universel à Porto-Rico. Cependant, plus tard, on vit s'accentuer, avec une certaine force, la politique expansive et assimilatrice; et c'est à elle que l'on doit la loi abolitionniste de 1881 qui mit fin définitivement à l'esclavage à Cuba; c'est grâce à elle qu'un certain nombre de lois péninsulaires plus ou moins avantageuses aux colonies, y ont reçu leur application.

Le 23 mars 1879, on publia un décret prescrivant l'application à Cuba et à Porto-Rico du Code pénal de 1870 et de la loi sur l'Instruction criminelle; en 1880, on introduisit dans ces îles le régime hypothécaire espagnol; en 1885, on leur appliqua la réforme de la Procédure civile qui s'était produite en 1881, et, en 1886, le Code de commerce; en 1886, on accorda aux Antilles la liberté de la presse et le droit d'association en 1888; en 1887, fut organisé l'enseignement privé; en 1889, on appliqua le Code civil; en 1893, on modifia la loi hypothécaire; en 1892 et en 1894, on modifia la législation électorale; on admit que les budgets des îles seraient discutés et approuvés par les Cortès et qu'ils seraient réduits dans de larges proportions. En 1881, après de rudes discussions, on promulgua à Cuba et à Porto-Rico la Constitution de 1876.

Que ce régime mis en vigueur aux époques de la Restauration et de la Régence diffère énormément de tout ce qui s'était fait jusqu'à ce moment, cela est hors de doute. Mais que, sous ce même régime, on n'ait pas procédé à l'assimilation avec une pleine franchise et qu'on n'ait pas employé toute l'énergie et toute la sincérité nécessaires dans la solution du problème tel qu'il se posait, avec toute sa gravité, cela est non moins certain. Il suffit de savoir que la réforme du suffrage universel, introduite dans la Péninsule, fut mise en vigueur à Porto-Rico dans des termes tels qu'elle provoqua la retraite de quelques-uns de ses centres politiques. Il suffit de savoir que notre régime local, tout en étant centralisateur, l'est moins que celui des Antilles, et que l'influence d'une bureaucratie, qui n'était ni morale ni indépendante, se fit sentir de plus en plus durant cette période. Sans compter que le régime douanier des colonies fut maintenu avec force.

Mais il convient maintenant de laisser de côté les considé-

rations historiques et les considérations critiques pour exposer la structure politico-administrative des Antilles, telle qu'elle résulte du développement de la législation spéciale et assimilatrice. Cette structure était précisément celle qui existait au moment où, pour des raisons fort complexes, se posait de nouveau le problème du changement ou de la réforme de l'administration coloniale, c'est-à-dire au moment où s'engageait la dernière guerre séparatiste à Baïre.

IV

Depuis 1865, la direction politique et administrative ainsi que la représentation gouvernementale au Parlement des affaires coloniales, appartient au *ministre d'outre-mer*, qui se trouve à la tête du département des colonies. Il centralise dans la Métropole la gestion des colonies, sauf en ce qui concerne les affaires étrangères, la guerre et la marine, qui dépendent de leurs ministères respectifs. L'organisation particulière du département ministériel d'outre-mer ne présente rien de spécial : elle est faite à l'image bureaucratique des autres ministères. A côté du ministre, et en dépendant, on trouve, pour le service colonial, la commission de codification. Le Conseil d'Etat fonctionne comme corps consultatif ; et il renferme une section qui s'occupe des affaires financières et coloniales.

A Cuba et à Porto-Rico, l'organisation était la suivante (1): L'autorité supérieure était exercée par les *Gouverneurs généraux*, qui synthétisaient la représentation et l'action du gouvernement central dont ils étaient les délégués immédiats. Ils avaient à leur charge la direction supérieure des affaires insulaires et avaient, en outre, le caractère des chefs militaires (capitaines généraux de leurs districts respectifs). Dans le décret royal du 9 juin 1878, qu'on essaya tant de fois de réformer, se trouvent énumérés les pouvoirs de ces hauts fonctionnaires. Comme corps consultatifs des gouverneurs, il y avait ce qu'on appelait les Juntes des autorités ; leurs décisions n'étaient pas obligatoires pour les Gouverneurs. Mais

(1) Pour de plus amples détails, voir G. R. *Espana, Tratado de derecho administrativo colonial* (1894).

ce qui avait plus d'importance dans l'organisation insulaire, c'étaient les *Conseils d'administration* de Cuba et de Porto-Rico, comprenant un certain nombre de membres devant cet emploi à leur charge, et un certain nombre de membres désignés par le Roi. Ces Conseils, souvenir local du Conseil d'Etat, avaient pour mission de s'occuper en *séance plénière* ou en séance *par sections* des affaires que la loi déclarait être de leur compétence ; parfois, leurs discussions avaient un caractère obligatoire.

Ce que nous venons d'exposer constituait ce que nous pourrions appeler l'administration supérieure, générale et centrale insulaire. Au-dessous, fonctionnait l'organisation administrative, régionale ou locale, dans la forme suivante :

Cuba. — Au mois de décembre 1891, on créa les grandes régions ou départements (occidental, central et oriental), à la tête desquels fut placé un gouverneur de la région et un conseil. Mais le point le plus important, en matière locale, c'était la division en provinces (six) dont les autorités, d'après le régime péninsulaire, étaient le Gouverneur, la Députation provinciale, et la Junte provinciale, dans certaines.

Porto-Rico. — Porto-Rico constituait une seule province organisée de la même manière.

L'organisation municipale était régie par la loi péninsulaire adaptée aux besoins des îles : elle se référait à la Constitution et au régime des Municipes. Elle comprenait des *Alcaldes* et des *Ayuntamiendos* ; dans quelques cas, la *Junte Municipale* devait intervenir. Les Alcades étaient nommés par le gouverneur général, parmi les conseillers, sur la présentation d'une liste de trois noms proposés par ces derniers. Mais le gouverneur avait le droit de choisir une autre personne s'il n'acceptait aucun des trois conseillers proposés. Les fonctions d'alcaldes étaient rétribuées ; et il appartenait au gouverneur général de fixer le chiffre de leur traitement. Les Ayuntamientos étaient composés de conseillers (de cinq à trente suivant la population), élus au suffrage restreint.

Je ne me suis pas arrêté à exposer en détail la formation de ces différentes corporations locales, ni à faire connaître leurs prérogatives pas plus que celles des diverses autorités insulaires. Cela ne rentrait pas dans mon programme.

Si l'on veut caractériser le régime, ce qui est le point important, on peut dire : 1° Que les îles étaient régies comme des *provinces espagnoles*, sans qu'on leur reconnût aucune personnalité politique réelle, touchant leur régime général. L'unité sociale de chaque île se manifestait seulement. d'un côté, au point de vue financier, en ce que chacune d'elles avait son budget particulier, et, de l'autre côté en ce que la direction de leur gouverneur général respectif était homogène. Il n'existait aucune institution populaire insulaire qui représentât politiquement l'entité colonie ;

2° Que l'application des lois péninsulaires se faisait, en matière politique, en les modifiant dans un sens favorable au pouvoir central;

3° Que l'application insulaire du régime politico-administratif se faisait en accentuant plutôt qu'en atténuant les caractères distinctifs de notre système administratif : c'est-à-dire les caractères de régularité, d'homogénéité, de centralisation, de symétrie.

V

Ce n'est pas en vain que Cuba et Porto-Rico sont deux îles situées à plusieurs milliers de kilomètres de l'Espagne. Vouloir aller contre les lois de l'histoire, c'est une grande folie. Ce sont précisément ces lois, qui, dans ce cas, ont présidé au développement naturel, en dehors de la route marquée ou imposée par la législation dans l'organisation politique, des sociétés insulaires.

Ce développement a entraîné, à la longue, la formation ou condensation de noyaux de peuples et de centres particuliers d'instruction qui sont la condition nécessaire pour que puisse s'affirmer, même au sein d'un organisme supérieur, une personnalité politique complète. Je ne veux pas dire par là qu'à Cuba et à Porto-Rico l'influence espagnole se soit éteinte, et, qu'en dehors d'elle, il se soit formé deux peuples ayant droit à une indépendance politique absolue, mais bien que deux peuples, quoique, au fond, purement espagnols, se sont constitués, en se différenciant, en se spécifiant sociologiquement

et psychologiquement, sous l'action du milieu insulaire et grâce à leur situation géographique, base d'un mode d'attraction générale tout à fait particulier.

L'essentiel est que, grâce à ce développement réel des centres coloniaux que la Métropole ne pouvait pas ignorer, celle-ci, dans l'intérêt même de la domination ou direction de l'Espagne, aurait pu adopter un régime plus acceptable, plus souple qui aurait favorisé l'expansion intellectuelle et morale de l'Espagne, sans s'opposer, par des mesures violentes et, en fin de compte, contradictoires, à l'élaboration d'une personnalité politique distincte chez les peuples de Cuba et de Porto-Rico. Comment cela ? Il ne m'est pas venu un seul instant à l'esprit que j'eusse à indiquer ici les voies et moyens auxquels je fais allusion. C'est là une question d'art politique d'ordre rétrospectif, qu'il n'est pas de ma compétence de résoudre.

Mais cela importe peu, sans doute. Les faits sont là ; et ils accusent, d'une part, le régime mis en vigueur par nous aux Antilles, et, d'autre part, le développement interne, inévitable et aujourd'hui indiscutable, de centres sociaux et politiques qui ont déterminé, dans ces îles, la formation de tendances formidables, ayant pour objectif d'obtenir la reconnaissance plus ou moins immédiate de l'autonomie insulaire, en matière de gouvernement, d'administration et de finances.

Naturellement ces tendances ne furent pas les seules ; de même que toutes les forces et toutes les énergies insulaires ne s'unirent pas intimement pour révéler et condenser les aspirations particulières des colonies.

D'une part, le ferment séparatiste, qui existe dans toute colonie, profitant de tous les motifs de malaise, évitables ou inévitables, s'organisa pour la lutte et produisit, d'abord, des mouvements violents, puis, le soulèvement de Yara en 1867 et, après lui, la longue guerre de Cuba avec ses conséquences ; enfin, le soulèvement de Baïre, point initial de la guerre actuelle.

D'une autre part, au sein des partis annexionnistes, se produisirent certains courants très marqués qui, avec le temps, déterminèrent la formation de partis spéciaux à Cuba et à Porto-Rico ; et cette expression de *partis de Cuba et de Porto-*

Rico est l'argument de fait le plus indiscutable, quant à la réalité et à la spécialité du problème politico-colonial.

Je n'ai pas à m'arrêter à faire l'historique de l'origine et du développement de ces partis, *légaux après tout*, qui ont toujours essayé, par les voies de la persuasion et de la légalité, de de faire modifier les institutions insulaires (1). Pour l'exposé de mon programme, il me suffit de dire que les courants politiques de ces îles se sont condensés, en définitive, en partis qui, sous différents noms, ont représenté, les uns, le sens conservateur, centralisateur, de soumission politique et économique des colonies à l'influence et à la direction immédiate de la péninsule, et les autres, le sens démocratique, réformateur, plus ou moins radical et autonomiste. Parmi ces derniers, il y a eu diverses nuances (libéral, démocratique). Quant aux premiers, ils ont formé, en fin de compte, pendant ces vingt dernières années, ce qu'on appelle le parti de l'Union Constitutionnelle, qui est celui qui sans interruption a toujours eu la prépondérance à Cuba et à Porto-Rico.

Ses exagérations politiques et certain appui sympathique reçu du parti libéral péninsulaire, ont provoqué, en 1894, la formation du *parti réformiste cubain*, qui a largement pris part à l'œuvre méritoire du changement de régime commencé par M. Maura comme ministre d'outremer.

Avec ce dernier parti et en faisant abstraction du séparatisme, il y avait aux colonies, avant que ne commençât la présente guerre, trois partis, savoir : 1° le *parti constitutionnel* qu'on voulait imprudemment appeler *parti espagnol* : 2° le *parti réformiste* et 3° le *parti autonomiste*.

Le premier se distingua sans doute par son *espagnolisme* et par ses préférences pour les solutions conservatrices ; il était partisan de l'assimilation en tenant compte des circonstances, et il voulait surtout que l'administration des îles ne sortit pas des mains des Péninsulaires et de ceux qui professaient les mêmes idées. Dans la Métropole, il comptait principalement sur l'appui du parti péninsulaire conservateur, dont le chef était M. Canovas del Castillo. Il fut l'inspirateur du principe

(1) On peut étudier la formation et le développement de ces partis dans l'ouvrage déjà cité : « *El problema colonial contemporeano* ».

suivant lequel la guerre devait être combattue par la guerre, principe personnifié récemment par le général Weyler.

Le second, espagnol également par ses tendances, se distinguait par un autonomisme atténué et prudent, qui, à un moment donné, aurait pu passer peut-être pour un idéal : dans son programme de 1894, il demandait l'assimilation de Cuba avec la Péninsule en matière de droits politiques ; l'application avec les modifications nécessaires, des lois péninsulaires ; la modification dans un sens libéral des lois électorales ; une certaine décentralisation locale ; la création d'un Conseil général d'administration avec un certain nombre de membres élus directement (ce qui impliquait la reconnaissance de la personnalité politique de Cuba) ; la détermination bien spécifiée des pouvoirs du gouverneur général, et, enfin, la modification de la loi de décentralisation et de celle des fonctionnaires dans un sens favorable aux Espagnols de Cuba. Ce parti, qui s'est aujourd'hui confondu avec le parti autonomiste (1) avec le parti qu'on peut appeler encore le parti cubain, comptait en Espagne sur l'appui du parti libéral, et surtout sur celui de M. Maura (comme l'un des hommes les plus distingués de ce parti).

Le parti autonomiste, constitué principalement par l'élément cubain le plus attaché à l'Espagne, a été l'un des promoteurs de l'idée des réformes à introduire dans la législation coloniale (abolition de l'esclavage, etc.) Il représentait aux Antilles l'esprit le plus avancé en politique et en décentralisation ; mais il voulait que les changements à opérer fussent compatibles avec la persistance de la souveraineté de l'Espagne. Son programme consistait dans la reconnaissance d'une *petite patrie*, d'un esprit insulaire, régionaliste, d'un enseignement insulaire, de populations insulaires qui n'auraient pas cessé d'être espagnoles, mais qui, voulant vivre unies avec l'Espagne, avaient besoin, pour leur expansion, qu'on leur concédât tous les droits qu'implique une autonomie

(1) Nous faisons allusion à la fusion des partis autonomiste et réformiste, qui s'est effectuée, après de nombreuses conférences entre le gouverneur Blanco et les chefs de ces partis, MM. Galvez et Ravel, dans le but de constituer le parti libéral de Cuba : première conséquence du système politique inauguré au mois de novembre 1897 (voir notre Appendice).

politique et économique (1). Ce parti, dont on a suspecté mille fois les intentions, dont les adeptes ont eu infiniment à souffrir de bien des façons pendant la paix comme pendant la guerre, a été toujours celui qui a enlevé le plus de forces à l'insurrection. Dans la Péninsule, il a compté sur la sympathie et sur l'appui, presque toujours résolu, d'une grande portion du parti républicain. Il a patriotiquement transigé, dans plusieurs circonstances, avec les gouvernements libéraux.

C'est lui qui finalement a triomphé. Comment ?

VI

Pour répondre d'une manière précise à cette question, il faudrait faire une longue étude des causes, des vicissitudes et des effets de nos guerres coloniales aux Antilles ; il faudrait longuement analyser les changements qui se sont produits dans la conscience politique de l'Espagne, qui, comptait sur l'autonomie cubaine pour résoudre l'un des problèmes les plus graves de sa vie politique et pour mettre fin à une de ses crises les plus douloureuses (2).

Tout d'abord je me reconnais incompétent pour faire cette étude et cette analyse, tout au moins pour exposer en quelques pages les conséquences qui en pourraient découler. Spectateur impartial des événements les plus importants, ce que je puis affirmer. c'est que, par des lenteurs coupables, par un égoïsme maudit, par des impatiences criminelles, par des fautes dont elle est responsable, l'Espagne a eu à soutenir deux guerres à Cuba, dont l'une, la première, au dire du général Jovellar, a coûté la vie de plus de 140.000 hommes et nécessité l'emploi de 700 millions de *douros* (le *douro* vaut cinq francs) et dont la seconde, la guerre actuelle, a fait périr 70.000 hommes et dépenser 2 milliards. Et cela dans quel but, puisqu'il faut reconnaître, à la fin, que ces guerres sont des guerres civiles et qu'elles ne peuvent se terminer que par des transactions patriotiques, naturellement conçues

(1) Voir les divers programmes dans le livre de M. Labra, *loc. cit.*
(2) Voir notre Appendice.

dans un sens favorable à l'autonomisme, ou, si l'on aime mieux par des réformes dont les dernières et inacceptables conséquences sont l'indépendance des colonies (1) ?

Envisageant le problème par ses côtés extérieurs seulement, on peut estimer que l'autonomisme, accepté 1° par d'importants groupes politiques péninsulaires (2); 2° par l'opinion libérale espagnole, avant de devenir une réalité, comme nous le verrons, a été préparé fatalement par les événements mêmes qui se sont produits pendant ces trente dernières années. Qui ne voit, en effet, les progrès graduels et par malheur, anormaux et violents, qu'il a faits à l'occasion des réformes réalisées récemment ?

La nécessité de traiter les colonies, au point de vue politique, sur le même pied que la mère-patrie, a été ressentie par tous les partis quels que fussent leurs programmes; et la nécessité de reconnaître et d'accorder aux colonies la personnalité politique s'est imposée, depuis longtemps déjà, avec tant de force que M. Maura a dû se décider à présenter un projet de loi s'inspirant, sous certains rapports, de principes du *Home rule* et de la *Self-administration*.

Déjà, quelque temps avant le soulèvement de Baïre en 1895, les Cortès espagnoles votaient une loi sur le gouvernement et l'administration des Antilles, avec le concours sympathique d'une brillante représentation du parti autonomiste de Cuba. Il y en a qui prétendent que si la loi avait été votée plus tôt, la guerre n'aurait pas éclaté.

Quoi qu'il en soit, ce qui est certain c'est que la guerre actuelle existe ; et il est évident qu'avant qu'elle ne prît les proportions extraordinaires qu'on lui voit en ce moment, puisque l'Espagne ne pouvait pas revenir en arrière sur le chemin des réformes à introduire aux Antilles, il est évident, dis-je, que le problème cubain devait se présenter de nouveau sous un aspect tout à fait radical. Et c'est ce qui s'est produit. L'obstination de M. Canovas del Castillo et de l'élément conservateur pur, les excès déplacés d'un patrio-

(1) Il convient de rappeler que ces observations étaient faites à l'époque où la guerre avec les Etats-Unis n'avait pas encore rendue inefficace l'influence pacificatrice impliquée par la transaction autonomiste.

(2) Les partis républicains (fusionniste et fédéral) et le parti libéral monarchique ; récemment une coalition réactionnaire-conservatrice.

tisme irréfléchi, l'action de toutes les forces réactionnaires du pays, empêchèrent d'adopter, dès les premiers moments, les réformes des Antilles, qui cependant pouvaient sans difficulté être appliquées à la très loyale île de Porto-Rico. Et, dans la suite, M. Canovas se vit dans l'obligation d'insérer dans la « *Gazette* » des réformes passablement radicales, mais ce fut en vain ; car son parti n'inspirait aucune confiance comme réformateur.

En ce moment, après la chute du parti conservateur, désemparé et privé de son chef, assassiné par un anarchiste, le parti libéral qui, sur l'initiative d'un de ses plus illustres représentants, avait proclamé la nécessité d'une action politique à Cuba et avait accepté le programme autonomiste, arriva au pouvoir, et, sans retard, accorda immédiatement l'autonomie aux Antilles.

Le triomphe de l'autonomisme, comme on le voit, a été préparé de loin. Et, maintenant, c'est là le moyen que l'Espagne emploie pour sauver sa souveraineté à Cuba, pour obtenir la paix et pour démontrer d'une manière évidente que sa politique coloniale change d'une façon absolue pour l'avenir, puisqu'elle accepte et proclame la personnalité politique de Cuba et de Porto-Rico.

Dès ce moment, l'Espagne a accepté franchement et loyalement le nouveau régime. Voyons quelles sont, en substance les réformes élaborées par le gouvernement libéral et promulguées le 25 et le 26 novembre 1897. Elles sont contenues dans trois décrets principaux (1).

Par le premier, après avoir décrété, comme acte de rigoureuse justice, l'application dans toute son intégrité au territoire des Antilles de la Constitution espagnole, afin d'effacer toutes traces d'inégalité et d'éviter que quelque Espagnol se trouve en dehors de la protection des lois, et en vertu de l'autorisation concédée au gouvernement par l'article 89 de cette Constitution, il est décidé que les Espagnols résidant aux Antilles jouiront des droits mentionnés au titre premier de la Constitution de la Monarchie et des garanties qui y sont attachées par les lois du Royaume. Recevront leur pleine et

(1) Voir *Constitucion autonomica de Cuba y Puerto-Rico*. Madrid, 1897, 1 vol.

entière exécution dans les îles de Cuba et de Porto-Rico la loi sur l'Instruction criminelle, la loi d'ordre public, la loi sur l'expropriation forcée, la loi sur l'instruction publique et sur la presse, la loi sur les droits de réunion et d'association et le code de Justice militaire.

Le second adapte aux Antilles la loi électorale du 26 juin 1890 et déclare électeurs tous les Espagnols mâles, majeurs de vingt-cinq ans, jouissant de la plénitude de leurs droits civils en résidence sur le territoire d'un municipe où ils habitent depuis deux ans au moins.

Le troisième contient la nouvelle *Constitution Coloniale*. Le gouvernement déclare dans le préambule que « lorsqu'il s'agit de confier la direction de ses affaires à des peuples qui ont atteint l'âge civil, ou bien il ne faut pas leur parler d'autonomie, ou bien il faut la leur accorder complète, avec la conviction qu'on les met sur le chemin du bien, sans limites et sans entraves, filles de la crainte et de la méfiance. Ou bien on confie la défense de la nationalité à la répression et à la force, ou bien on la confie aux sentiments d'affection et aux traditions d'intérêts qui deviennent, les uns et les autres, de plus en plus étroits à mesure qu'on aperçoit de mieux en mieux les avantages d'un système de gouvernement qui démontre avec évidence aux colonies que, sous aucun autre régime elles ne sauraient jouir d'autant de bien-être, de sécurité et de grandeur. » Et, en effet, la Constitution ne saurait être ni plus libérale, ni plus généreuse.

Le gouvernement sera composé, dans chacune des îles de Cuba et de Porto-Rico, d'un Parlement insulaire divisé en deux Chambres, et d'un Gouverneur général, qui représentera la Métropole et exercera, au nom de celle-ci, l'autorité suprême (art. 2).

Les Chambres insulaires légifèrent sur les affaires coloniales avec le Gouverneur. Elles sont au nombre de deux : la Chambre des représentants et le Conseil d'administration (art. 3 et 4).

Le Conseil d'administration se compose, à Cuba, de 35 membres, 18 électifs et 17 désignés par le Gouverneur général, au nom du roi, parmi ceux qui réunissent certaines conditions

(titre III). A Porto-Rico, il se compose de 8 et 7 membres respectivement.

La Chambre des représentants se composera des membres qui seront élus à raison de un par 25.000 habitants (titre IV).

Les Chambres se réunissent tous les ans. Il appartient au Gouverneur général, au nom du roi, de les convoquer, de les suspendre, de clore leurs séances et de les dissoudre avec l'obligation de les convoquer de nouveau ou de les renouveler dans l'intervalle de trois mois. Les résolutions des Chambres (Statuts coloniaux) seront présentées au Gouverneur général pour être sanctionnées et promulguées. Les conflits de juridiction entre les différentes assemblées municipales, provinciales et insulaires, ou avec le pouvoir exécutif qui, par leur caractère, ne seront pas portés devant le Gouvernement central, seront soumis aux tribunaux de justice (titre V).

Les Chambres insulaires statuent sur tous les points qui n'ont pas été spécialement et limitativement réservés aux Cortès du Royaume ou au Gouvernement central. Les Cortès du Royaume fixent le chiffre des dépenses obligatoires inhérentes à la souveraineté ainsi que les recettes nécessaires pour les couvrir. Les traités de commerce sont négociés par le Gouvernement central, avec le concours de délégués spéciaux du gouvernement colonial. Celui-ci pourra ou non adhérer aux traités de commerce conclus par la Métropole et dans la négociation desquels il ne sera pas intervenu. Le Parlement insulaire formera le tableau des droits de douane pour l'importation et l'exportation; mais aucun de ces droits ne pourra être différentiel au préjudice de la production insulaire ou péninsulaire; on formera une liste d'articles de provenance nationale directe auxquels on appliquera, d'un commun accord, un droit différentiel par rapport à leurs similaires de provenance étrangère; ou formera une autre liste de produits de provenance insulaire directe qui devront recevoir un traitement privilégié dans la Péninsule, sans que le droit différentiel puisse exéder dans aucun cas 35 0/0. Les tableaux d'évaluation seront revisés d'un commun accord tous les deux ans (tit. VI).

Le Gouverneur général exerce le droit suprême, le pouvoir royal, le commandement supérieur des forces de terre et de

mer, et est le délégué des ministères d'État, de la guerre, de la marine et d'outre-mer. Il exercera, par lui-même, les fonctions qui lui sont dévolues comme représentant de la Métropole et, par l'intermédiaire de *Secrétaires du bureau responsables*, celles qui sont relatives au gouvernement de la colonie. Il peut ajourner la sanction des accords votés par le Parlement insulaire, en les transmettant au Conseil des Ministres du Royaume, lequel, dans une période de deux mois, devra les approuver, ou les retourner en leur refusant, par avis motivé, la sanction et la promulgation. Les secrétariats du bureau seront au nombre de cinq : 1° *Grâce et Justice et Gobernacion* ; 2° *Finances* ; 3° *Instruction publique* : 4° *Travaux publics et communications* : 5° *Agriculture, industrie et commerce* (titre VII).

On concède aux municipes et aux provinces l'autonomie pour les affaires qui leur sont propres. Les Alcades et lieutenants d'alcades seront élus par les *Ayuntamientos* (titre VIII).

Contre les violations de la Constitution coloniale et autres actes des Municipes et Députations, on pourra se pourvoir devant les tribunaux de justice. Les conflits de juridiction entre le Gouverneur général, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif colonial, et les Chambres, seront vidés par l'audience prétoriale de La Havane. Lorsque ces mêmes questions se présenteront entre le Parlement insulaire et le Gouverneur général comme représentant de la Métropole, elles seront soumises au Tribunal suprême du Royaume, qui devra statuer dans une seule séance plénière (titre IX).

Enfin, les dépenses de guerre seront l'objet d'une loi qui déterminera la part qui devra être supportée par chacun des Trésors, péninsulaire et insulaire. Dans aucun cas, ne cesseront d'être scrupuleusement respectés les engagements contractés avec les créanciers sous la foi de la nation espagnole (article 2 transitoire) (1).

(1) Voir une observation très intéressante où sont comparées cette constitution et celles qui fonctionnent dans les colonies anglaises autonomes (Canada ou Australie), dans l'étude de M. Mérignhac « *L'autonomie cubaine et le conflit hispano-cubain* » (*Revue du droit public*, numéro de mars-avril 1898, pages 239-286).

VII

Cette étude s'est prolongée plus que je ne le désirais, et elle prendrait des proportions excessives, si je voulais envisager, avec toute l'attention désirable, l'origine, le développement et les complications actuelles du régime colonial des archipels orientaux. Alors même qu'on négligerait les archipels des Mariannes et des Carolines (1), et qu'on s'arrêterait exclusivement à l'archipel proprement dit des Philippines, l'étude des divers points que je viens de signaler exigerait une place dont il ne m'est pas possible de disposer ici. En réalité, dans le développement total de l'empire colonial de l'Espagne, l'archipel des Philippines n'a pas joué un rôle aussi important que le noyau ou les noyaux américains. Aussi, ses rapports favorables ou défavorables avec la métropole sont loin d'avoir la même importance et la même signification (2).

La découverte et l'annexion de ces terres eut lieu, comme on le sait, à l'époque de nos grands navigateurs. En 1531, Magellan arriva à l'île de Cébu et obligea le roi de ce pays à rendre hommage et à promettre obéissance au roi d'Espagne. Plus tard, l'illustre Legazpi étendit la première conquête, ce qui lui fut d'autant plus facile que les habitants de certaines îles reçurent les Espagnols comme des libérateurs contre les invasions musulmanes qui se produisaient en ce moment. Legazpi, Frère André Urdaneta, Mateo Saez, Juan Saludo..., firent la conquête de l'île de Luçon, et cette conquête, ainsi que celle des autres îles de l'archipel, dut être défendue, à plusieurs reprises, contre les incursions des pirates chinois;

(1) Soumis à un régime spécial essentiellement militaire. Voir Décret royal du 19 février 1886.

(2) La bibliographie relative aux Iles Philippines est importante. Entre autres, nous devons citer : Agustin : *Conquista de las Islas Filipinas* (1898) ; — Juan de la Concepcion : *Historia general de Filipinas* (1888) ; — Mas : *Estado de las Islas Filipinas en 1842* (1843) ; — Ferrando : *Historia de los Padros dominicos en Filipinas* (1870) ; — Scheidnagel : *Las colonias de España en Asia* (1880) ; — Canamaque : *Las Islas Filipinas* (1880) ; — De Moya y Jimenes : *Las Islas Filipinas en 1882* (1883) ; — Montero Vidal : *El archipelazo Filipino ; Historia general des Filipinas* (1887) ; — Paterno : *Regimen municipal des Filipinas* ; — P. Gomez : *Regio Patronato española indiano* (1897) ; — Castillo : *Politica de España en Filipinas* (1896) ; — Serrano Gomez : *Apuntes sobre Filipinas* (dans « *L'Administration* », 1897) ; — Mallat : *Les Philippines* (1846) ; — Pager : *Reisen in den Philippinen* (1873). Voir aussi Zimmermann, *op. cit.*; Benoist, . *cit.*; Espana, etc.

dans d'autres circonstances, il fallut lutter contre les soulèvements des races indiennes et, parfois aussi, contre l'esprit, qui n'était pas toujours mystique et évangélique, des ordres religieux (1).

Considéré comme une conquête politique définitive, l'archipel des Philippines, encore peu connu sous ses divers aspects, est constitué, suivant les uns, par 1.300 îles (2), suivant d'autres, par 1.400 (3); il en est même qui vont jusqu'à 2.000 (4). La plupart de ces îles sont petites; cependant, quelques-unes d'entre elles ont une grande étendue, comme, par exemple, Luçon et Mindanao (les plus grandes), Paragua, Panay, Negros, Mindoro, Samar, etc., etc. Géographiquement, elles forment un archipel très important entre l'Asie (Chine et Japon) et l'Océanie. Un jour, peut-être, elles présenteront un intérêt considérable à l'occasion de l'expansion possible des Américains du Nord et des Japonais, et un intérêt plus grand encore si, enfin, la nouvelle question d'Orient se résout par le partage de la Chine et si le mouvement colonial européen et américain se dirige vers l'Asie.

Considérées sous le rapport de leur structure particulière, ces îles forment trois grandes divisions : 1° l'île de Luçon et les îlots adjacents ; 2° le groupe central des Visayas ; 3° la grande île de Mindanao (très récemment parcourue par le général Blanco pour étendre la sphère effective de notre influence), avec l'archipel Joloan, encore insuffisamment soumis.

La population des Philippines est, ethnographiquement parlant, très confuse et très diverse. L'élément principal est formé par les Indiens *tagalos, visayos*, etc., il y a aussi des *igorrotes,* des *actos*, des *moros* de Jolò. Il faut tenir compte également de la population résultant de la colonisation et composée de métis (on les évalue à un demi-million), de descendants d'Espagnols des Philippines, ainsi que des éléments vraiment péninsulaires formés surtout par les deux facteurs de l'occupation : les fonctionnaires et l'armée, les moines, quelques commerçants, spéculateurs et quelques représentants des fonctions libérales, etc. A cela, il faut ajouter encore :

(1) Serrano Gomez : *loc. cit.*

(2) C'est le chiffre accepté par M. Alcubilla, dans son *Dictionnario de administracion* (Tome V, pag. 322).

(3) Suivant Montero Vidal, *loc. cit.*

(4) Scheidnagel, *loc cit.*

1° un grand contingent d'immigration chinoise ; 2° un certain contingent étranger, européen et américain.

De quelle manière l'Espagne a-t-elle colonisé cet archipel? De quelle façon y a-t-elle maintenu et y maintient-elle son pouvoir? Quel est le régime politico-administratif qu'elle y a mis en vigueur?

Avant d'entrer dans les détails de l'organisation, il convient de fournir quelques explications générales. Aux Philippines, nous n'avons pas créé de sociétés nouvelles et des peuples *élevés à la mode européenne*, comme cela a eu lieu en Amérique. Les Philippines, dépendant tout d'abord du Mexique, il ne s'y est pas produit un courant d'émigration conquérante, capable d'annexer les éléments indigènes ou de fusionner avec eux, encore moins de les anéantir, même sans employer les procédés de l'extermination, simplement en mettant à profit la force expansive de la race blanche. D'ailleurs, nous n'avons pas su *espagnoliser* l'Indien. Aujourd'hui même, les îles Philippines, après 300 ans de possession, constituent un territoire où l'Espagne peut et, dans tous les cas, devrait, inaugurer tout un système de colonisation.

Les causes de tout cela? Elles sont très complexes. Peut-être le courant d'attraction américaine a-t-il empêché les Espagnols de porter leur attention jusqu'aux Philippines, très éloignées (à plus de 2.000 lieues), moins connues... Peut-être le caractère même des races indigènes... Peut-être, enfin, l'influence prépondérante, exclusive, des ordres religieux peu compatibles, par leurs intérêts et par mille raisons diverses, avec une bonne expansion coloniale des vrais colons, de ceux qui s'attachent à la terre et qui ont d'autres raisons pour se rapprocher de l'Indien que celles qui sont tirées de la superstition et de la terreur... Ce sont les ordres religieux (les dominicains, les franciscains, les récollets et les jésuites) qui ont exploité la colonie des Philippines sans interruption ; et cette exploitation n'aurait jamais pu être telle qu'elle a été si elle s'était trouvée en concurrence avec une colonie civile, car elle avait besoin, pour être effective, d'une part, d'un monopole, et, d'autre part, de la persistante infériorité de l'Indien.

En raison précisément de toutes ces circonstances, le régime colonial (?) de l'Espagne aux Philippines a eu un développe-

ment tout particulier. Et ce qui est pire, malgré mille tentatives de réformes (souvent mal orientées), il continue à présenter toujours le même caractère : c'est un *anachronisme* violent. Trois facteurs le composent : 1° l'élément militaire, représenté par le pouvoir tout puissant du gouverneur général ; 2° l'élément administratif, représenté par les fonctionnaires péninsulaires ; 3° l'élément religieux (?), le plus fort, représenté par les ordres religieux, les moines des quatre catégories indiquées ci-dessus. En un mot, le régime est une théocratie despotique, servie par des fonctionnaires laïques ; au fond même, peut-être, *un fief par la grâce de Dieu*. Tout le monde le sait : aux Philippines, les moines font tout ; les îles Philippines constituent une source de gros revenus pour les moines. Se souvient-on du rôle politique joué, lors de la récente révolte tagala, par l'archevêque de Manille ? A qui doit-on la destitution du général Blanco à la prudence duquel, cependant — le fait est notoire, — on doit l'avortement d'un soulèvement formidable à ses débuts ?... (1).

Mais voyons en quoi consiste le régime politico-administratif des îles Philippines. Le plan général est le suivant : 1° Le gouverneur général, capitaine général de l'archipel, représente l'Espagne, avec des pouvoirs légaux analogues à ceux des gouverneurs de Cuba et de Porto-Rico (2). Pratiquement, c'est un véritable vice-roi ; 2° L'archevêque de Manille, quoique archevêque, exerce un pouvoir réel, tant en matière spirituelle que temporelle ; 3° L'audience, avec ses juges, a pour mission d'administrer la justice ; 4° Le conseil des Philippines fonctionne à Madrid, auprès du ministre (3) ; 5° Pour le gouvernement local, provincial, il y a aux Philippines, depuis 1886, dix-neuf provinces, à la tête de chacune desquelles se trouve placé un gouverneur civil, représentant du gouverneur général, autorité supérieure dans son ressort et chef de l'administration avec des pouvoirs civils. Ce fonctionnaire civil est un fonctionnaire péninsulaire de l'ordre bureaucratique.

La partie de l'archipel, située en dehors de la circonscription de ces gouvernements civils, est administrée par des gou-

(1) Voir le *Mémoire* publié par ce général.
(2) Décret déjà cité de 1878.
(3) Il est question de la modifier aujourd'hui.

vernements politico-militaires de diverses classes suivant le grade militaire du gouverneur : ces gouvernements impliquent l'idée que l'on n'a pas jugé prudent d'appliquer à ces territoires les mêmes divisions que ci-dessus. Dans certaines provinces, ces gouverneurs exercent des fonctions judiciaires. A côté des gouverneurs politico-militaires, le décret royal du 19 mai 1893 a placé des secrétaires-assesseurs-lettrés. Ce même décret a créé, dans les provinces, des juntes provinciales, faisant fonction de corps consultatifs et de corps de contrôle de la marche des affaires communales. Elles sont constituées par des autorités diverses, civiles et ecclésiastiques, et par quelques habitants du territoire. Dans les bourgs indigènes, il y a de *petits gouverneurs* (gobernadorcillos) (1).

La vie municipale aux Philippines est très irrégulière et très variable (2).

Il y a d'abord un grand municipe, qui est Manille, la capitale, reconnue par Philippe II comme la ville la plus importante des îles. Ce roi lui accorda les privilèges des autres cités du royaume. Manille a son *ayuntamiento* avec une vaste juridiction : le régime légal le plus ancien est celui des ordonnances du 28 juin 1571, apportées par Legazpi lui-même. Un décret royal de 1847 a donné à l'*ayuntamiento* des attributions en matière de police; un autre, de 1857, a créé la charge de gouverneur-régisseur, analogue à celle d'alcalde (maire) dans la péninsule. Enfin, un décret royal du 19 janvier 1894 a décidé que Manille et les bourgs qui l'entourent formeraient un municipe divisé en onze districts.

Le reste de la vie municipale aux Philippines est assez difficile à exposer d'une manière sommaire : rien n'a été fait avec ordre. En 1812 et en 1817, on dut créer des *ayuntamientos* ; une reconstitution générale a eu lieu en 1889 ; un décret royal du 12 novembre prescrivait d'en organiser dans les agglomérations où résiderait le gouverneur ainsi que dans celles où cela serait nécessaire en raison de leur importance.

Pour l'administration des divers bourgs, il y a les tribunaux municipaux (dans les bourgs), composés de cinq membres, dont l'un est le *capitaine* : ce sont des autorités actives,

(1) ESPANA : *loc. cit., passim.*
(2) *Ibidem.*

désignées à l'élection par les délégués des *principalias*. Les *principalias* sont divers groupements formés, dans les différentes localités, par les *gobernadocillos* dont il a déjà été parlé, les lieutenants de justice, les *cabezas de barangays*, comptant dix années de serviee, les capitaines, les lieutenants municipaux, plus les habitants qui paient 50 *douros* de contribution foncière. Les *principalias* envoient leurs délégués aux tribunaux municipaux. Au point de vue administratif, les localités se divisent en *barangays*, ou groupes de 50 à 100 familles (*barangays non groupés)*, ou de 100 à 150 *(barangays groupés)*. A leur tête est placé le *cabeza de barangays* (espèce de chef de quartier), qui doit être indigène ou métis de Sangley.

A travers cette organisation civile s'introduit, soit légalement (surtout dans la vie officielle des localités), soit illégalement, l'action des ordres religieux dont les prêtres exercent leur influence jusqu'aux extrêmes ramifications sociales des populations et dont les pouvoirs élevés participent de ceux du gouverneur général.

Assurément, ce régime subit en ce moment une grave crise. A plusieurs reprises, durant ces dernières années, on y a touché ; on a même fait certaines tentatives, assez peu prudentes peut-être, d'assimilation ; on a appliqué le Code pénal très modifié ainsi que d'autres lois.

Mais il faut reconnaître que tout le côté archaïque persiste encore et qu'il persiste malgré les changements opérés dans les conditions des populations indigènes et bien que les ordres religieux aient perdu là-bas, au su de tout le monde, une bonne part de leur prestige. Ce fait a été mis en évidence d'une manière toute particulière lors du dernier et formidable soulèvement *Tagalo* à Luçon : les Tagalos, attirés par les loges maçonniques, se sont précipités contre l'Espagne parce que, à leurs yeux, l'Espagne n'était représentée que par des moines. Le soulèvement Tagalo a été dominé par la force et par l'emploi d'une politique prudente de bienveillance, adoptée pendant ces derniers temps (1).

Mais cela même a fait s'ouvrir une période *Constituante* dans

(1) Il y a lieu de rappeler qu'avant qu'éclatât la guerre avec les États-Unis, l'insurrection Tagalo paraissait avoir définitivement pris fin. La durée de la paix ou de consolidation dépendaient de la politique qui serait suivie par l'Espagne.

le régime colonial de l'archipel. Quelle orientation prendra le gouvernement ? Le ministre, M. Moret, a déclaré sans effet certaines réformes du parti conservateur. Est-ce que, par hasard, M. Moret cherche à modifier notre politique traditionnelle aux Philippines, en enlevant une partie de leurs pouvoirs aux ordres religieux, et en provoquant un courant d'émigration péninsulaire vers ces régions ? Je l'ignore. Ce que je puis affirmer, c'est que l'occasion est propice pour tenter une nouvelle formule de gouvernement colonial.

VIII

Me voici parvenu à la fin de ma tâche. Par ce qui a été exposé ci-dessus, on a peut-être pu se faire une idée du régime colonial de l'Espagne à ses débuts, lors de sa formation, pendant sa période florissante, lors de sa décadence rapide, dans le cours de la période moderne, et, enfin, pendant la crise dont il souffre actuellement.

A coup sûr, mon étude doit être bien incomplète. Comment, en effet, faire contenir en quelques pages les récits des faits et des événements si nombreux qui se sont produits dans le cours de l'histoire de nos entreprises coloniales ? Mon travail doit donc être considéré comme une simple ébauche des gros volumes qui seraient nécessaires pour étudier tout cela minutieusement et avec soin.

Et, maintenant que mon œuvre est terminée, qu'il me soit permis de fournir quelques appréciations de rêveur, de politicien optimiste ou, si l'on veut, de patriote bien intentionné. Réellement, si nous comparons l'Espagne d'autrefois à l'Espagne d'aujourd'hui, si nous mettons en parallèle ses possessions anciennes et ses possessions actuelles, il semble que notre décadence ne puisse être plus évidente, ni plus grande. Hier, nous exercions notre domination sur de riches et immenses territoires de l'Amérique.... Aujourd'hui, nous ne possédons plus rien.

Mais est-ce qu'il n'existe pas un autre genre de domination que la domination exclusivement politique ? Est-ce que nous allons prendre pour mesure de la grandeur des œuvres so-

ciales, le maintien de la domination nationale ? Est-ce que ces peuples, œuvre de l'Espagne, fruit plus ou moins mûr de son expansion territoriale et dans lesquels, de mille manières différentes, nous avons mis les caractères spéciaux de notre race, ne sont pas encore l'Espagne ?

Négligeons les conséquences immédiates de la lutte pour l'indépendance, et envisageons la marche idéale qui devra nécessairement être celle des républiques hispano-américaines. Elles doivent forcément continuer l'œuvre entreprise par nos grands colonisateurs et préparer, dans l'avenir, un grand rôle au génie espagnol. Qui peut dire par quels moyens on pourra, un jour, rétablir l'hégémonie de l'Espagne en Amérique ?

Tout d'abord, à mesure que le temps passe et malgré nos désagréments aux Antilles, on semble voir s'accentuer de plus en plus le grand courant de sympathie qui relie les Républiques Américaines à la mère-patrie. Tout cela provient de ce que l'Espagne grandit, en Europe, de ce qu'elle devient libérale et de ce qu'elle rompt avec ses principes traditionnels qui inspiraient de la méfiance au-delà de l'Atlantique. Mille indices accusent le désir sincère de nombreux Américains de tourner leurs yeux vers l'Espagne.

Il y a peu de temps encore, une Revue Chilienne « L'*Educador* » (1), en fêtant le 87e anniversaire du cri d'indépendance, déclarait que ses premières paroles devaient être « d'un religieux respect pour la mère-patrie ». Dans un intéressant ouvrage mexicain (2), on fait remarquer combien ont changé dans ce pays le caractère et la signification de l'indépendance nationale : « On ne déclame plus contre la mère-patrie.... Le peuple mexicain témoigne à l'Espagne cet amour mêlé de reconnaissance que tout fils doit aux êtres qui lui ont donné la vie et l'ont élevé jusqu'à sa majorité ».

Il y a mieux encore. Un illustre professeur Chilien, M. Letelier, prenant en considération les belles manifestations de reconnaissance intellectuelle qui se produisent envers l'Espagne, espère que, dans l'avenir, il s'établira une influence internationale qui donnera les meilleurs résultats. « Soit, dit-

(1) N° 115, pag. 97.
(2) Cosmez : *La dominacion espanola y la patria mexicana* (1896, Mexico).

il, qu'ils agissent comme Etats indépendants, soit qu'ils agissent comme des fractions de la nation espagnole, les pays colonisés par l'Espagne sont destinés à constituer avec l'ancienne métropole, dans un avenir peu lointain, une force semi-ethnologique qui contrebalancera l'influence des races saxonnes et slaves et fera sentir son action décisive sur les destinées du genre humain. Pour le moment, il n'est pas facile de mesurer l'ascendant qu'exerceront les peuples de langue espagnole, lorsque l'Espagne se présentera au Congrès des grandes puissances, suivie par les deux cents millions d'hommes dispersés sur toute la surface du globe ».

ADOLPHE POSADA,
Professeur de Droit politique à l'Université d'Oviédo.

(*Traduit par M. J. Gaure, Avocat*).

APPENDICE. — L'étude qui précède a été écrite au mois de janvier 1898, c'est-à-dire à une époque où la crise suprême de notre régime colonial n'était pas encore passée par les transes de la guerre avec les États-Unis, guerre imposée d'une manière injuste à l'Espagne au moment même où celle-ci faisait, sur l'autel de la paix, les dernières concessions possibles, à l'instant précis où tous les défenseurs du changement radical, en matière de régime colonial, attendaient avec impatience les premiers fruits de l'autonomie franchement et loyalement appliquée à Cuba et à Porto-Rico.

Il est certain qu'aujourd'hui l'Espagne perd les derniers restes de son empire colonial en Amérique ; et nous ne pouvons pas encore prévoir ce que nous laissera en Asie la rapacité du vainqueur, dans l'ivresse d'une victoire qui prouve, encore une fois de plus, et d'une manière bien plus triste, de quelle façon la justice et la force marchent peu unies, au milieu des hasards de la lutte brutale. De toute façon, il est hors de doute que l'Espagne cesse d'être une puissance coloniale importante, et il est évident que les prédictions d'Aranda se réalisent.

Les États-Unis, après avoir protégé d'une façon patente les

(1) Article publié dans « *La Lei* », de Santiago, du Chili, à l'occasion de la publication de mon *Tratado de Derecho administrativo*, le 22 septembre 1897.

insurrections cubaines, oubliant en cela tous les devoirs de la neutralité, et s'être abstenus d'intervenir à Cuba tandis que l'Espagne s'obstinait à maintenir un régime que les Cubains repoussaient — le régime traditionnel — n'ont pas hésité plus tard à se laisser entraîner, par les élans d'un chauvinisme ambitieux et intéressé, à provoquer la déclaration de la récente guerre, qui a été si sanglante et si coûteuse, malgré le changement radical intervenu dans la politique du cabinet et du général Blanco, quant au régime intérieur des Antilles espagnoles.

La conduite des États-Unis a mis en pleine lumière plusieurs faits ou, plutôt, un seul, savoir qu'en vertu de la raison du plus fort, ce peuple était décidé à s'emparer de Cuba et de Porto-Rico, sans se préoccuper plus qu'il ne convenait du régime de justice sous lequel vivaient les colonies espagnoles, son seul but étant de mettre fin à la domination de l'Espagne et d'accomplir une œuvre d'agrandissement territorial, commercial et politique.

En vérité, le moment n'est pas opportun pour étudier à fond la pénible crise que traverse l'Espagne, relativement à la manière dont lui sont enlevés les derniers vestiges de son empire colonial, pas plus que pour discourir au sujet des conséquences que tout cela peut entraîner dans la vie intérieure de la nation et de l'influence qne cela peut exercer sur les relations de l'Espagne avec les peuples de l'Amérique latine. D'un côté, le caractère aigu de la crise au moment où nous nous trouvons, met le patriote sincère dans des conditions d'esprit peu propices pour lui permettre de jouir de toute la sérénité nécessaire. D'un autre, l'incertitude du présent et l'obscurité au milieu de laquelle nous apercevons la solution définitive de la paix, au sujet de la place que peut encore occuper l'Espagne au point de vue colonial, ne permettent pas davantage d'envisager la situation avec toute la prudence voulue.

Il convient seulement de déclarer avec peine, avec amertume et tristesse, que l'Espagne n'a pas pu entrer dans les voies du progrès politique et juridique relatif à son régime colonial, puisque, à l'instant même où nous commencions à nourrir l'espoir que Cuba pourrait se trouver, un jour, « dans une si-

tuation analogue à celle du Canada, riche, puissante et prospère, sous la domination espagnole et ramenée à ses limites naturelles » (1), une application exagérée et injuste de la doctrine de Monroe, mise en pratique, sous les yeux mêmes de l'Europe (faible, impuissante, inutile pour la défense du droit), grâce à une guerre terrible, comme le sont toutes les guerres, a mis à néant, d'une manière absolue, l'œuvre de réparation et de justice que l'Espagne, convaincue, venait d'inaugurer.

A. P.

(1) Voir l'article de M. Mérignhac, nº de mars-avril 1898 page 286.

UNE DÉFINITION DE L'ÉTAT ET DE SA SOUVERAINETÉ

Plusieurs de nos collègues, non contents de nous marquer bienveillamment l'intérêt qu'ils avaient pris à la lecture de notre étude sur « la Nation » (1), ont bien voulu nous solliciter en même temps de compléter et d'éclaircir l'idée que nous nous faisons de « l'Etat » et de sa « souveraineté ». C'est à satisfaire ce désir — dont nous sentons l'honneur et le prix — que nous nous sommes appliqué en ces quelques pages très courtes et très simples.

I

Pour se faire une idée juste de la nature et des attributions de l'*Etat*, il faut se garder, avant tout, de le confondre avec le *gouvernement* et avec la *société*.

L'Etat est quelque chose de *plus* que le gouvernement et quelque chose de *moins* que la société.

Et d'abord, confondre le *gouvernement* avec l'*Etat*, c'est prendre la *partie* pour le *tout*. Si l'on s'en tient à une division devenue classique à tort ou à raison, l'Etat moderne comprend trois pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif auquel est dévolu spécialement le gouvernement. Celui-ci n'est donc qu'une *fraction* des pouvoirs publics organisés, tandis que l'Etat en est l'*ensemble*.

Par suite, il serait illogique d'imputer à l'Etat les fluctuations fréquentes des gouvernements, dont les formes varient, dans l'espace, suivant chaque peuple et se diversifient, dans le temps, au sein du même peuple. L'Etat représente, au con-

(1) *Revue du droit public*, juillet-août 1898, p. 1-36.

traire, un idéal de perpétuité relative qui sert de correctif à l'instabilité des ministères et aux ébranlements des révolutions. Que notre gouvernement ait été absolu ou tempéré, monarchique ou républicain, héréditaire ou électif, l'Etat français a toujours existé, parce qu'une nation, tant qu'elle vit, ne peut être « acéphale » : c'est d'Aguesseau qui l'a dit. De là vient que tous les gouvernements — monarchie, empire ou république — héritent des droits stipulés et des engagements pris par leurs devanciers : ce qui veut dire que l'Etat est lié par la signature de ses représentants successifs, et que les traités valablement conclus survivent, avec lui, à la chute des ministères, des dynasties et des gouvernements.

D'autre part, l'*Etat* est distinct de la *société*. En effet, la société est un fait *antérieur* à l'Etat. Elle comprend l'ensemble des rapports qui unissent les individus au cours de la vie terrestre. Mais dépourvue d'organisation politique, une société n'est qu'une agrégation instinctive, vague, mobile, confuse, assez semblable à une fermentation de nature ; l'indépendance et l'unité lui font défaut. Elle n'a pas ou elle n'a plus conscience de s'appartenir. Tel fut le cas de la société grecque sous la domination romaine. Telle est, mieux encore, la condition inférieure des tribus nomades qui manquent de cohésion et de fixité : elles forment une société, elles ne sont pas un Etat.

Là même où la société est constituée politiquement, elle embrasse plus de *fonctions* et pourvoit à plus de *besoins* que l'Etat. Elle est donc autre chose. A vrai dire, il suffit que la vie sociale existe pour que les besoins *individuels*, comme le boire et le manger, le logement et le vêtement, soient pleinement satisfaits par l'activité industrieuse de chacun. L'Etat ne peut ni ne doit s'occuper directement de vêtir, de loger, de nourrir et encore moins d'abreuver tous les citoyens. Dès que la société existe, les hommes ont le moyen de pourvoir individuellement à ces nécessités premières par le travail et l'échange.

Quant aux besoins *communs*, tels que la paix, la justice, la sécurité, il n'est pas donné à l'activité privée d'y pourvoir suffisamment, même en société. Bien plus, il serait préjudiciable à l'ordre social que chaque individu s'érigeât en gen-

darme et en justicier. Pour satisfaire convenablement un besoin commun, l'action collective est nécessaire, et c'est à l'Etat qu'il faut la demander. Le domaine de l'Etat ne saurait donc s'identifier avec le domaine de la société.

II

Nous savons en quoi l'Etat diffère du gouvernement et de la société : il embrasse et domine le gouvernement, mais la société le précède et le dépasse. Qu'est-il exactement?

« La Nation décrète et ordonne », disaient les hommes de 1789, en parlant du groupe humain qui forme la nation française. Le mot « Etat » ne serait-il donc qu'un synonyme du mot « Nation »? On l'a prétendu. Comment reconnaître à l'Etat une personnalité distincte de celle des individus qui composent la Nation? En ce sens, Littré définissait l'Etat : « L'ensemble des citoyens considéré comme un corps politique. »

Est-il possible, en effet, de concevoir l'Etat en dehors des membres dont il semble le total et le faisceau? Peut-on imaginer une cité en dehors des citoyens, une humanité en dehors des hommes, une forêt en dehors de ses arbres, un tout en dehors de ses parties? Faire de l'Etat une personne distincte et indépendante de la personne de ses nationaux, c'est prétendre former un corps agissant d'une pure abstraction. Séparé de nous, l'Etat français n'est qu'une forme vide, une fiction creuse, un mot dangereux. Cet être abstrait est insaisissable; cet être inconscient sera irresponsable. Voilà bien, dit-on, la fiction césarienne imaginée par le despotisme populaire pour couvrir ses violences et ses iniquités! Ainsi compris, l'Etat n'est qu'un tyran anonyme. Cette doctrine de servitude est-elle vraie? L'Etat n'est-il qu'une raison sociale inventée par la force? Non; l'Etat est une réalité qui vit par nous et pour nous; l'Etat est la somme totale des citoyens qui l'ont organisé. Sa force est faite de nos forces, sa tendance est faite de nos tendances, son droit est fait de nos droits. L'Etat, c'est la Nation même; l'Etat, c'est nous.

Tout cela est excessif. A mon sens, l'Etat ne s'identifie

point avec les nationaux et, partant, ne se confond pas avec la nation. L'Etat n'est que la *représentation officielle, l'organisme politique, l'agence directrice,* le *syndicat des intérêts généraux* de la nation. En d'autres termes, l'*ensemble des pouvoirs publics constitués en vue de la promotion et de la défense des droits, des intérêts et des aspirations du groupe national,* voilà l'*Etat.*

Mais, va-t-on dire, l'Etat, ainsi compris et défini, n'est qu'une abstraction. — Nullement. Une entité purement idéale serait incapable de faire tout le mal qu'on lui reproche et tout le bien qu'on lui demande. L'Etat est une réalité très vivante qui prouve son existence, comme le philosophe de l'antiquité prouvait le mouvement, en marchant à grands pas et à grand bruit. L'Etat existe, à titre d'agrégat nécessaire, par l'effet de nos instincts de sociabilité, comme la famille, la commune et la nation dont nul ne songe à nier l'évidente réalité. Il s'incarne dans un groupe d'hommes, législateurs, magistrats, gouvernants et fonctionnaires. Et à ceux qui prétendent qu'on ne voit pas l'Etat, on peut dire comme le fit un jour M. Baudrillart : « Allez à la Chambre des députés, au Sénat, à la Présidence, au Conseil d'Etat ; entrez dans les tribunaux, dans les ministères, dans les administrations : vous verrez l'Etat dans ses manifestations tangibles (1). » Rien ne ressemble moins à une abstraction qu'un chef de bureau, un préfet, un percepteur ou un commissaire de police. Si la société n'est qu'un ensemble de *relations*, l'Etat est un ensemble de *pouvoirs* répartis entre une multitude de personnes. Il a des milliers de bras à son service. Plus de doute qu'il soit une réalité tangible, rarement aimable, composée d'êtres agissants, de bureaucrates encombrants, souvent même de parasites envahissants. Raison de plus pour délimiter soigneusement le domaine de sa souveraineté.

III

Quels sont les *attributs* et les *fonctions* de l'Etat?
Le *socialisme* les *exagère;* l'*individualisme* les *amoindrit.*

(1) *Journal des Economistes*, novembre 1890, p. 276.

D'une part, certains publicistes, autorisant de quelques sophismes transcendants de la philosophie allemande, ont mis au monde cette étrange formule : « L'Etat est le cerveau de la nation. » Hégel n'avait-il pas enseigné que l'idée atteint dans l'Etat la plénitude de son développement humain? Il n'était que logique d'en induire que l'Etat est le moteur spirituel de toutes les « forces animées. »

Cette définition exagère outre mesure la puissance dirigeante de l'Etat; elle semble n'accorder qu'à lui la faculté de concevoir et de penser; elle voit dans la nation un composé d'hommes sans cervelle ni volonté, comme si tout ce qui est esprit, force et lumière dans l'Etat ne lui venait pas premièrement des individus. De telles exagérations seraient mortelles à la liberté de l'homme et au progrès de l'humanité. C'est l'idée païenne de l'omniscience et de l'omnipotence de la cité divinisée.

D'après les individualistes, au contraire, l'Etat tire tous ses droits des personnalités humaines qu'il rassemble, gouverne et dirige. Dans cette doctrine, ses pouvoirs seraient tout simplement le composé total des droits de ses nationaux; il disposerait en bloc des prérogatives que ceux-ci exercent en détail.

C'est une confusion. Distinct de la personne des individus à l'intérêt desquels il est préposé, l'Etat possède conséquemment des droits et des pouvoirs que ses sujets n'ont pas. Peut-on sérieusement le contester? Si l'Etat ne se comprend pas sans une nation qu'il représente et sans des nationaux qu'il administre, il est néanmoins autre chose. Comme l'a écrit M. Durckeim, « un tout n'est pas identique à la somme de ses parties, quoique sans elles il ne soit rien; de même, en s'assemblant sous une forme définie et par des liens durables, les hommes forment un être nouveau qui a sa nature et ses lois propres. » Tel est précisément l'être social dont le groupement ethnique s'appelle « nation », et dont l'organisme politique se nomme « Etat ». Et s'il est vrai que les phénomènes qu'il nous présente aient leurs premières racines dans la conscience de l'individu, la vie collective n'est pas pour cela une « simple image agrandie de la vie individuelle (1). » Outre ses habitudes personnelles, l'homme a de plus des

(1) Emile Durckeim, *Cours de science sociale : Revue internationale de l'enseignement*, année 1888, t. I, p. 30-31.

habitudes communautaires, des habitudes nationales, des habitudes politiques : sans celles-ci, le droit serait inconcevable. La personnalité de la société, de la nation, de l'Etat, n'est donc pas entièrement réductible à l'être individuel. De même que la personne de l'Etat est distincte de la personne des nationaux, ainsi et conséquemment les droits de l'Etat ne sauraient s'identifier avec les droits des nationaux. C'est une individualité supérieure investie d'attributs qui lui sont propres.

En résumé, l'Etat ne s'identifie pas plus avec la nation qu'il gouverne, qu'une municipalité ne se confond avec la commune qu'elle administre. Il est la *représentation officielle* de la nation, celle-ci jouant le rôle de mandant et celui-là le rôle de mandataire. Il a mission de défendre l'*intérêt public*, qui n'est pas seulement la majorité ni même l'unanimité des intérêts actuels et privés des nationaux, mais quelque chose de plus haut, de plus durable, de plus auguste dans l'espace et dans le temps. Et, à cette fin, il est armé de *droits propres* et de *pouvoirs éminents* qui ne sont point la représentation agrandie et encore moins la somme totale des droits reconnus et des pouvoirs conférés aux simples particuliers. Et l'ensemble de ces prérogatives constitue la souveraineté.

Qu'on ne s'étonne donc point que l'action de l'Etat soit régie par des lois complètement différentes de celles qui gouvernent les actes des sujets. En veut-on la preuve ?

1° L'activité privée doit s'exercer pacifiquement. Elle s'offre, elle ne s'impose pas. La coaction lui est interdite. L'Etat, par contre, agit en souverain. Il commande, il décide, il juge, il contraint. Sa volonté est armée. Il a le droit de recourir à la force ; il a le droit de punir. L'ordre est à ce prix.

2° L'activité individuelle est plus ou moins soumise à la concurrence. La liberté, qui est sa loi, la stimule au lieu de l'énerver. A l'intérieur, au contraire, la puissance de l'Etat est constituée en monopole ; sans quoi, les vengeances privées, la violence et l'anarchie détruiraient la paix publique, dont c'est la mission de l'Etat d'assurer le règne entre les hommes.

3° Le travail des particuliers a pour limites les besoins limités de la consommation : à produire surabondamment, ils risquent de perdre plus que de gagner. Inversement, la sécurité,

que l'Etat nous doit par-dessus toute chose, est un produit qui se consomme indéfiniment, sans satiété. Un pays n'a jamais trop de sûreté, trop de quiétude, trop de paix honorable et féconde, à condition que le fisc ne lui fasse pas payer ces biens trop cher.

4° Chacun achète les produits et les services du voisin à raison de ses besoins et de ses ressources. Tout le monde, en revanche, a droit à la protection et à la justice de l'Etat sans acception de fortune ou de position. C'est un devoir de souveraineté de ne point distinguer entre les classes ni entre les personnes, et de gouverner équitablement le riche et le pauvre; ainsi le veut le principe moderne de l'égalité de tous les Français devant la loi.

5° Les particuliers n'aspirent qu'à réaliser des bénéfices ; au lieu que l'Etat s'abstient et s'interdit d'en faire. Il nous vend ses services au prix de revient ; il se contente de rentrer dans ses frais; il ne se préoccupe que d'équilibrer son budget, sans ménager pourtant, comme il conviendrait, la bourse des contribuables.

6° Enfin, c'est le droit des consommateurs d'acheter, ou non, les produits de Pierre ou de Paul, tandis que personne ne peut se dérober à sa part contributive des dépenses publiques. Le paiement en est exigé de chacun par voie d'autorité. L'Etat s'impose et nous impose.

Cette énumération suffit à montrer quelles différences profondément tranchées existent entre l'*action collective de la souveraineté* et l'*action individuelle des simples particuliers*, et aussi que le droit public n'est point la simple addition des droits privés, mais qu'il s'en distingue en essence, et en puissance, et enfin que la personne de l'Etat est quelque chose de plus que la personnalité totale des sujets, comme un cercle est quelque chose de plus que ses rayons, et la ruche quelque chose de plus que ses abeilles, et l'Etat français lui-même quelque chose de plus que les 38 millions 350 mille nationaux qui habitent la terre de France.

IV

Nous devons en conclure que l'Etat, personnifiant l'être

national et possédant, à ce titre, des *prérogatives spéciales*, est chargé corrélativement de *devoirs particuliers*. C'est ainsi qu'il a pour mission essentielle de venir en aide à ses sujets. S'il a le droit de *se* défendre, c'est pour mieux *les* défendre. Nous voulons dire que les *individus* ne sont pas faits pour *le bon plaisir de l'Etat*, mais que l'*Etat* est fait, au contraire, pour *le plus grand avantage des individus*.

Et voici sur quoi nous fondons cette convention : c'est que, si la nation, représentée officiellement et politiquement par l'Etat, embrasse et concentre toutes les forces morales et matérielles de ses membres, leurs aspirations, leur science, leur richesse et leur activité ; si elle est le trésor commun, pauvre à l'origine, qui, grâce à l'apport ininterrompu des générations successives, est devenu le réservoir immense dans lequel nous puisons à pleines mains nos connaissances, nos procédés, nos tendances, notre esprit ; si elle représente la collaboration du passé, la communauté du présent, la solidarité de l'avenir ; si nous lui devons ce que nous sommes et ce que nous pouvons et souvent même ce que nous pensons : par contre, il ne faut pas oublier qu'elle est notre œuvre. Oui, une nation est un produit de ses nationaux. Car, ce qui manque à cette grande et noble personne, et aussi à l'Etat qui la personnifie au dedans et au dehors, c'est le principe d'action propre, l'effort spontané, la volonté, la vie, qui peuvent mettre en mouvement toutes les forces expectantes et virtuelles que les siècles ont accumulées dans son sein. Bref, la collectivité est impuissante à traduire sa pensée en acte sans le concours des individus. Les sujets sont donc les *organes vivants* qui lui donnent prise sur le monde extérieur. Sans eux, elle ne peut conquérir ni richesse ni puissance. Aussi, plus un peuple s'assimilera de forces latentes et plus il aura besoin de l'initiative individuelle pour les mettre en œuvre et en valeur.

Il s'ensuit que l'Etat, syndic officiel de l'association nationale, doit respecter les libertés et les droits de l'homme. Nous limitons seulement à deux cas son intervention souveraine dans la vie individuelle.

1° D'abord, la division des travaux, des métiers et des fonctions fait naître, entre les intérêts particuliers, de certaines

divergences, de certaines oppositions. L'amour de soi, en concentrant instinctivement les hommes en eux-mêmes, risque d'affaiblir et de troubler à tout instant la communauté nationale. Cela étant, l'Etat nous apparaît, par vocation essentielle, comme l'instrument de la collectivité réagissant contre la concurrence dispersive ou anarchique des individus. Sa mission est toute de coordination, de pondération. Il centralise en faisceau les forces humaines, rivales ou antagonistes. Il est le lien qui, des épis dispersés, fait une gerbe compacte. L'Etat est un *organe généralisateur*.

2° Ensuite, nous reconnaissons à l'Etat un *rôle supplétif*. Nous voulons dire qu'il est souvent des tâches au-dessus des énergies et des facultés individuelles, fussent-elles les plus actives et les mieux douées. Et bien que cette insuffisance des ressources privées varie suivant les époques et les milieux, il est dans les attributions normales de l'Etat d'appliquer les ressources collectives de la nation aux fonctions et aux œuvres nécessaires et justifiées, dont les particuliers, isolés ou même associés, ne sauraient s'acquitter avec la même aisance et le même profit.

Hors de ces deux causes d'intervention légitime, toute entreprise de l'Etat sur le domaine des individus est un empiètement sans excuse. Ainsi comprise, la souveraineté, dont les Etats sont armés comme représentants attitrés des nations, n'a rien de commun avec la doctrine tyrannique du bon plaisir; car elle n'est plus, comme le remarque M. Lavisse, « une propriété d'où l'on tire des jouissances, mais une magistrature qui prescrit des devoirs (1). »

Telle que nous l'entendons, la souveraineté n'est donc pas une puissance illimitée, mais un *pouvoir de haute protection*, — mission de défense et devoir de tutelle — dont chaque Etat est investi pour le bien de la nation et de ses sujets. Certes, la souveraineté est illimitée dans son domaine propre et dans son exercice légitime. Quand elle se renferme dans la sphère de ses attributions naturelles, nous reconnaissons expressément qu'elle est absolue, en ce sens que personne n'a le droit de l'accuser d'injustice. Seulement, suivant le mot de Joseph de Maistre, « sa légitimité ne consiste pas à se con-

(1) *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe;* Paris, 1890, p. 188.

duire de telle ou telle manière dans son cercle, mais à n'en pas sortir (1). » C'est dire que l'Etat ne doit jamais se placer en dehors du droit, mais dans les limites qui lui sont assignées par le droit. On voit par là quelle est l'importance du « droit public » et de la « science politique », dont cette « *Revue* » a pris à tâche — non sans honneur et sans éclat — de rechercher les principes et de formuler les règles.

CHARLES TURGEON,
Professeur d'économie politique à l'Université de Rennes.

(1) *Du Pape*, t. I, liv. II, chap. III; Lyon, 1821, p. 225.

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LES PROJETS D'IMPOT GÉNÉRAL SUR LE REVENU

Sommaire. — 1. Sur l'utilité de la transformation des impôts mobilier et des portes et fenêtres. — 2. Répartition et quotité. — 3. Proportionnalité, progression et dégression. — 4. Déclaration, inquisition et présomptions. — 5. Influence d'une réforme sur les revenus des départements et des communes.

1. Sur l'utilité de la transformation des impots mobilier et des portes et fenêtres. — Le projet d'impôt sur le revenu que le ministre des finances, M. Peytral, a déposé sur le bureau de la Chambre, il y a quelques semaines, a reçu de la commission spéciale nommée pour l'examiner un accueil des plus défavorables; la presse ne l'a pas mieux traité. L'attitude décourageante que le Parlement et les publicistes ont constammeut manifestée aux projets très divers, très opposés, même que mettait au jour l'activité ministérielle en vue de substituer un impôt général sur le revenu à l'impôt personnel et mobilier et à l'impôt des portes et fenêtres, pourrait faire supposer qu'on est presqu'unanimement en France hostile à toute réforme et que l'opinion publiqne est convaincue de la haute valeur de notre système fiscal, si le nombre même de ces projets n'attestait le contraire. Il y a quelque chose à faire, presque tout le monde en convient; mais comment déterminer, au milieu du cahot des idées qui se sont entrechoquées à la Chambre, dans les sociétés d'économie politique, dans les journaux, dans les livres et les brochures, et même dans les réunions publiques, la direction que les réformateurs doivent suivre? Les divisions politiques ont leur influence en cette matière; les doctrines socialistes voient dans une réforme de l'impôt le meilleur moyen d'amener sans secousse le nivellement des fortunes qu'elles préconisent; les radicaux, s'ils ont quelquefois affiché la même tendance, s'en tiennent cependant plus fréquemment éloignés, tout en manifestant plus de hardiesse que les opportunistes; ceux-ci cependant conviennent qu'une réforme doit s'opérer dans un sens démocratique, que les plus pauvres doivent être soulagés, soit par humanité, soit parce que, suivant le système actuel, leur part contributive dans l'impôt est supérieure à celle des riches. Les rangs des défenseurs de notre régime fiscal commencent à s'éclaircir. Il ne manque pas cependant d'hommes, parmi les plus compétents et les plus réfléchis, qui croient apercevoir un danger dans tout essai de modification.

On voit reparaître, dans cette discussion, l'idée, dont on a tant abusé, qu'un impôt doit être *ancien*, que le contribuable s'habituant à le payer, finit par ne plus en voir les défectuosités, que l'incidence des taxes établies depuis longtemps s'effectue de manière à en atténuer ou même à en supprimer les injustices, que toute innovation peut donner des mécomptes

budgétaires, que l'excellence de notre système fiscal est démontrée par la facilité avec laquelle nous supportons une charge formidable. Pourquoi s'attarderait-on à répondre ? C'est avec des arguments de ce genre qu'on perpétue des taxes iniques et mal réparties, organisées à une époque où ceux qui les payaient n'étaient pas appelés à les discuter ; est-il vrai, d'ailleurs, que l'incidence d'un impôt s'effectue nécessairement avec le temps, de manière à le rendre équitable? On ne connaît même pas et il est impossible de déterminer d'une façon précise cette incidence, qui varie suivant mille et mille circonstances. Les mécomptes budgétaires sont, sans doute, à craindre, ils sont même inévitables toutes les fois qu'on ajoute aux impôts existants un impôt nouveau (1); mais rien ne prouve qu'il en doive être nécessairement de même si l'on se contente de transformer le système existant; la transformation peut être faite avec assez de circonspection, avec assez de ménagements pour que le produit total des contributions n'en soit pas sérieusement affecté ; autre chose est de demander aux citoyens des sacrifices nouveaux, et cela surtout dans un pays où la richesse, sous toutes ses formes, est lourdement atteinte, autre chose de répartir plus justement les charges sans entamer davantage la fortune du pays. Et enfin, il y a autant d'imprudence que d'inexactitude à donner comme preuve de l'excellence de notre système fiscal la résignation du contribuable ; faudra-t-il un mouvement révolutionnaire pour faire éclater devant les esprits prévenus la lassitude du contribuable, lassitude qui se manifeste déjà par tant de symptômes et notamment — critérium indiscutable — par l'engagement que croient devoir prendre tous les candidats aux mandats électifs, de réformer l'impôt?

Si on s'est, depuis quelques années, particulièrement attaqué à l'impôt personnel et mobilier et à celui des portes et fenêtres, ce n'est pas sans raison. Ces impôts qui, dans leur réunion, constituent un véritable impôt général sur le revenu, — car l'un est calculé d'après la valeur locative des habitations, l'autre d'après le nombre des ouvertures des propriétés bâties et tous deux sont payés par l'habitant, le premier au moyen de la taxation immédiate de ce dernier, le second par le recours du propriétaire contre le locataire, — ont été injustes dès leur origine et le sont surtout devenus depuis.

Nous ne voulons pas, à propos de l'impôt mobilier, examiner pour le moment si c'est justement qu'on en a fait un impôt de répartition, qu'on a déterminé les revenus des contribuables par des présomptions au lieu de se référer à leur déclaration ou à une investigation administrative, que, parmi les présomptions, on a exclusivement admis celle qui peut résulter de la valeur locative de l'habitation ; ce sont des questions très graves que nous aurons plus tard l'occasion d'étudier. Ce qui est sûr, c'est que cet impôt a perdu, au détriment de l'équité, ses caractères primitifs. C'était, sous la Révolution, une taxe destinée à frapper tous les revenus mobiliers, et eux seuls; les immeubles soumis à l'impôt foncier, échappaient à l'impôt mobilier, et les agents du fisc déduisaient de la

(1) V. notre *Chronique* de mai-juin 1897 (*Le Budget de 1897*), p. 484 et s.).

taxe mobilière, calculée d'après la valeur locative de l'habitation, la taxe foncière que payait le contribuable pour ses immeubles : on sait que cette déduction a été rapidement supprimée ; il en résultait une injustice qu'auraient atténuée les lois postérieures qui ont créé des impôts spéciaux sur les valeurs mobilières, si ces impôts eux-mêmes n'avaient pas frappé la fortune mobilière de la manière la plus inégale ; l'impôt mobilier a ainsi cessé de mériter son nom (on l'appelle souvent impôt *sur les loyers*, mais il serait plus juste de lui donner la qualification d'*impôt général sur les revenus calculés d'après la valeur locative de l'habitation*) ; d'impôt spécial, frappant certaines catégories de revenus, il est devenu un impôt de superposition qui s'ajoute, de la manière la plus antiproportionnelle, aux autres impôts et frappe les mêmes éléments imposables que ces derniers. Nous n'ajoutons rien sur l'absurdité (celle-ci date de la Révolution) qui consiste à comprendre dans cet impôt l'impôt de trois journées de travail exigé, sous le nom d'impôt personnel, de tous les contribuables, impôt étrange en lui-même, et dont, en outre, la quotité varie non pas, comme il aurait fallu, d'après les gains que chacun des contribuables peut tirer de son travail, mais seulement (et, d'ailleurs, dans des limites très restreintes) suivant les départements.

Quant à l'impôt sur les portes et les fenêtres, si justement qualifié d'impôt sur l'air et sur la lumière, il a la mauvaise fortune de n'être défendu par personne ; établi sous la Révolution comme un expédient temporaire, il a été loin de jamais disparaître, augmenté à diverses reprises; plus avisés ont été les Anglais qui, après avoir eu la gloire de l'inventer, l'ont supprimé depuis un demi-siècle. Il est inutile que nous nous attardions à en démontrer l'immoralité. Les Chambres avaient inséré dans la loi du 18 juillet 1892 (loi des contributions directes de 1893) une disposition qui substituait à cette contribution directe une « taxe représentative » de 2,40 p. 100 du revenu net imposable de la propriété foncière bâtie ; c'était une réforme électorale : la preuve en était que son application, au lieu d'être immédiate, se trouvait, contrairement d'ailleurs au principe de l'annualité des lois financières, reportée à l'exercice 1894, c'est-à-dire à l'année qui allait suivre le renouvellement de la Chambre des députés ; les élections se sont faites sur la foi de cette importante réforme, qui n'a jamais été exécutée.

Ce simple événement fait preuve des difficultés qu'on éprouve, toutes les fois qu'il est question d'introduire une amélioration dans notre système fiscal, à la réaliser, mais il montre également à quel point il est indispensable de réformer nos impôts généraux sur le revenu.

L'impôt personnel et mobilier est prévu dans le budget de 1899 pour 95.339.630 fr., l'impôt des portes et fenêtres pour 61.199.847 fr., au total 156.539.477 fr., soit environ le tiers du produit des contributions directes (472.181.557 fr., taxes assimilées non comprises), environ le vingtième du produit total des impôts, monopoles et exploitations (3.226.624.634 fr.). Ce n'est donc, en somme, qu'une fraction relativement peu importante des revenus de l'Etat, et il ne s'agit pas, comme on l'a prétendu, de bouleverser entièrement notre système fiscal; une réforme entraînerait aujourd'hui moins

de dangers que jamais, puisque ce sont surtout les contributions indirectes qui ont été appelées à fournir le supplément de recettes dont l'Etat a eu besoin depuis trente ans, et que la place de l'impôt personnel et mobilier et de l'impôt des portes et fenêtres dans notre système fiscal est ainsi devenue moindre. Il faut, à la vérité, tenir compte des centimes départementaux et communaux qui s'ajoutent à tous les impôts directs ; mais ces centimes s'élèvent à un chiffre notablement inférieur à celui du principal, et, d'ailleurs, si l'on veut provisoirement soustraire les finances des départements et des communes aux résultats aléatoires des expériences tentées sur les finances de l'Etat, il existe, comme nous le démontrerons, plusieurs manières de les sauvegarder.

Notre but n'est, en ce moment, que d'exposer et d'apprécier sommairement, en prenant successivement les questions de principe qu'ils ont tranchées, les projets gouvernementaux de ces dernières années (1) ; de trop longs développements nous seraient nécessaires si nous devions les examiner tour à tour dans tous leurs détails et en montrer les résultats probables. Lorsque le dernier projet — ou l'un des projets futurs — entrera en discussion devant les Chambres, le temps sera venu d'entrer dans un examen plus approfondi.

Il convient de noter tout d'abord qu'en dehors de l'impôt mobilier, il est d'autres impôts directs qui frappent chacun des éléments de la fortune ; on n'en trouverait guère, à l'exception des meubles meublants, des objets d'art, et, en fait, des terrains à bâtir, qui seront soustraits complètement aux taxes directes. Cependant personne ne songe à proposer de demander à un relèvement de ces taxes les 156 millions que ferait perdre au Trésor la suppression des impôts mobilier et des portes et fenêtres ; cela ne tient pas seulement à ce qu'elles sont déjà fort lourdes, cela tient surtout à ce qu'elles sont inégalement réparties, que leur injustice s'aggraverait si on tentait de les rehausser dans des proportions excessives. Encore moins pourrait-on offrir d'élever les impôts indirects de consommation qui, avec les tabacs, les allumettes et les poudres, atteignent le chiffre respectable de 1.250 millions et qui, d'ailleurs, présentent déjà l'iniquité de ne pas se proportionner au revenu. En sens inverse, les projets ministériels ne proposent pas de supprimer la généralité de nos taxes pour les remplacer par un impôt unique sur le revenu. Ils voient dans le futur impôt sur le revenu un impôt de superposition comme le sont aujourd'hui les deux taxes qu'il faut remplacer, mais ils sont d'accord pour reconnaître l'impossibilité de renoncer à l'impôt général et se contentent de le transformer. Et, en effet, du moment qu'il est illusoire de songer à relever les autres taxes, l'impôt général reste inévitable. Car ce sont de pures utopies que les propositions

(1) Voici les dates de ces projets avec les noms des ministres de finances qui les ont déposés : — Dauphin, 26 fév. 1887 ; — Peytral, 7 juil. 1888 ; — Burdeau, 17 mars 1894 ; — Ribot, 22 oct. 1895 ; — Doumer, 1er février 1896 ; Cochery, 4 juin 1896 ; — Cochery (2e projet fractionné), 9 févr. 1897 ; — Peytral, 25 oct. 1898.

On peut y ajouter les discussions de la *Commission extraparlementaire de l'impôt sur le revenu*, nommée en 1894 par M. Poincaré, ministre des finances, dont les procès-verbaux ont été publiés par les soins du ministère des finances en 1895.

Aucun des projets ministériels n'a été discuté, sauf, en partie (V. la *Chronique* de M. Saint-Marc, *Revue* de mai-juin 1896, p. 463 et s.), le projet Doumer.

émanées de l'initiative parlementaire ou écloses dans des cerveaux féconds, qui, à diverses reprises, ont parlé de remplacer la plupart des taxes existantes, et notamment toutes les contributions directes, par un impôt sur l'alcool ou par une série de taxes somptuaires.

2. Répartition et quotité. — L'impôt personnel et mobilier et celui des portes et fenêtres sont tous deux des impôts de répartition. La répartition est un système condamné ; il n'est guère d'économistes qui la défendent, l'expérience en ayant entièrement fait justice. Elle ne mérite peut-être pas les reproches qu'on lui a souvent adressés d'être barbare, rudimentaire, semblable à une contribution de guerre, mais elle ne mérite pas non plus l'éloge qu'on lui a décerné d'être pour les contribuables une incitation à exercer, les uns sur les autres, une surveillance ; difficile à pratiquer entre contribuables d'une même commune, ce contrôle est impossible à réaliser sur les contribuables des communes et des départements voisins. Le seul avantage de la répartition est de donner au Trésor la certitude presque absolue de recouvrer la somme qu'il estime nécessaire à ses besoins, tandis qu'un impôt de quotité est de nature à donner des mécomptes, si les forts éléments sur lesquels il est établi viennent à perdre de leur importance ; voilà pourquoi la Révolution avait donné à la plupart des impôts directs le caractère d'impôt de répartition. Avantage chimérique : si théoriquement les revenus, soumis sous leurs diverses formes aux impôts directs, peuvent diminuer, pratiquement ils ne cessent d'augmenter ; tout impôt qui n'est pas de répartition est destiné à donner une plus-value constante. L'impôt de répartition, au contraire, est immuable. Ajoutez que l'impôt de répartition manque nécessairement de proportionalité dès le début et que son défaut de proportionalité ne peut pas ne pas s'accentuer d'année en année ; il manque de proportionalité dès le début parce qu'il est matériellement impossible de connaître d'une manière précise le montant de la valeur exacte des éléments imposables des différentes circonscriptions entre lesquelles s'opère la division de l'impôt ; tout ce qu'on peut espérer, c'est que la justice existera dans la dernière division, celle qui s'opère entre habitants d'une même commune, parce qu'elle est faite par les mêmes hommes, usant des mêmes procédés ; le défaut de proportionalité s'accentue, parce que les pouvoirs publics, alors même qu'ils le voudraient (et ils ne le veulent pas toujours), ne peuvent pas procéder tous les ans à de nouvelles évaluations, englobant la France tout entière et devant servir de base à la répartition. C'est pour ces raisons qu'on a fait depuis 1890 un impôt de quotité de l'impôt foncier sur les propriétés bâties ; c'est pour cela également qu'on a tenté à diverses reprises d'en faire autant pour l'impôt sur les propriétés non bâties et que la Chambre a nettement manifesté son intention de procéder à cette transformation ; nous avons dit naguère qu'il y a entre les contribuables qui payent cet impôt des inégalités formidables (1).

Un recensement des valeurs locatives soumises à l'impôt mobilier avait

(1) V. notre *Chronique* de mai-juin 1898, p. 494.

été fait en 1841 ; il faisait ressortir une somme totale de 534.116.000fr. ; le montant de l'impôt n'a pas été cependant augmenté ; en 1889 un nouveau recensement a permis de constater que les valeurs locatives avaient presque triplé, elles étaient montées à 1.572.901.791 fr. ; l'impôt cependant ne s'est pas modifié. Les documents officiels faisaient ressortir à cette époque que le taux de l'impôt variait suivant les départements de 3,03 à 6,83 p. 100 ; entre les contribuables, la diversité est beaucoup plus grande, et l'exposé des motifs du projet Peytral affirme que certains payent cinquante fois plus que d'autres.

Les mêmes constatations peuvent être faites pour l'impôt des portes et fenêtres. En l'an X, l'impôt fut établi sur 24 millions d'ouvertures ; il y avait 34 millions d'ouvertures imposables en 1822. L'impôt ne variait pas. Son produit ne s'augmenta que quand, en 1830, un nouveau recensement ayant établi l'existence de 38 millions d'ouvertures, on se décida à faire de cet impôt un impôt de quotité ; la réforme n'a duré qu'un instant.

La plupart des projets de ces dernières années donnaient à l'impôt sur le revenu le caractère d'un impôt de quotité.

Cependant, le projet Burdeau avait fait un mélange assez singulier de la répartition et de la quotité ; à côté d'une taxe de quotité sur les domestiques, dont nous parlons plus loin, il admettait une taxe de répartition sur les loyers, qui n'était que l'impôt mobilier transformé légèrement ; le contingent total de la France était réparti entre les diverses circonscriptions administratives en prenant pour bases les valeurs locatives des habitations, telles qu'elles avaient été déterminées par l'administration des contributions directes dans les travaux d'évaluation faits en vue de la réforme de l'impôt foncier sur les propriétés bâties ; de ces valeurs locatives étaient déduites celles des locaux occupés par les indigents ; les valeurs locatives étaient multipliées par un coefficient d'autant plus bas que la population de la ville était plus élevée ; ce coefficient ne variait, d'ailleurs, que dans des limites restreintes : il était de 6,60 p. 100 pour les communes dont la population n'excédait pas 1.000 habitants, et de 4,95 p. 100 à Paris.

Dans le projet Ribot, la contribution mobilière subissait des modifications moins graves encore et gardait son nom : pour établir les contingents collectifs, on multipliait uniformément par 6 1/2 le total des valeurs locatives, mais, avant de procéder à cette multiplication, on opérait sur les valeurs locatives des déductions d'autant plus importantes que la population des communes était plus forte ; ainsi la déduction était de 20 p. 100 à Paris. L'impôt personnel était maintenu en principe, mais les conseils municipaux avaient le droit de le supprimer et d'en reporter le montant sur la contribution mobilière : une fois le contingent communal déterminé, on en répartissait le montant entre les habitants, proportionnellement à la valeur locative de leur habitation, mais après déduction d'un minimum d'habitation ; cependant dans les campagnes, les répartiteurs pouvaient, dans des limites déterminées, modifier la répartition en ayant égard aux revenus du contribuable.

C'est à partir du projet Doumer que la répartition fait place à la quotité :

dans ce projet le taux de l'impôt variait de 1 à 5 p. 100 suivant l'importance du revenu; dans chaque revenu, les premiers 2500 fr. étaient exempts d'impôt, les 2500 fr. suivants payaient 1 p. 100, les 5000 fr. suivants, 2 p. 100, etc. (1).

Les projets Cochery établissaient un impôt sur le revenu, appelé *taxe d'habitation*, qu'ils substituaient à l'impôt personnel et mobilier, mais lui laissaient le caractère d'impôt de répartition, tout en donnant, comme le projet Burdeau, celui d'impôt de quotité à une taxe complémentaire sur les domestiques; en même temps ces projets élevaient à 4,50 p. 100 le taux de l'impôt sur les propriétés bâties et de la taxe sur les valeurs mobilières, et ramenaient au même chiffre l'impôt sur les propriétés non bâties; comme nous le dirons plus loin, l'impôt sur *les revenus* établi par le premier de ces projets englobait les divers impôts qui frappent actuellement le revenu; les seconds projets fractionnaient, pour la commodité de la discussion, les divers éléments du premier, qui avait dû être retiré, après le rejet, à la Chambre des députés, de la disposition qui élevait le taux de l'impôt sur les propriétés bâties. Les détails sur ces quatre projets seront fournis plus loin. Mais il faut dès à présent indiquer le système de répartition adopté par celui qui concernait la taxe d'habitation.

Avant tout il était nécessaire de déterminer les contingents départementaux. Dans ce but, on faisait le total des valeurs locatives dans chaque département; on éliminait pour cela du montant des valeurs locatives, chaque commune, le montant des loyers ne dépassant pas le minimum de loyer afférent à la catégorie dont faisait partie la commune, le montant des loyers d'habitation relatifs aux locaux vacants, enfin le montant des déductions à effectuer sur les autres loyers à titre de minimum non imposable.

La manière extrêmement compliquée dont était établi le minimum de loyer mérite d'être signalée: on commençait par diviser les communes en huit catégories; communes de 1000 habitants et au-dessous, de 1001 à 2000, de 2001 à 5000, de 5001 à 10.000, de 10.001 à 30.000, de 30.001 à 200.000, de 200.001 habitants et au-dessus. La valeur locative moyenne par ménage était évaluée dans ces diverses catégories respectivement à 84 fr., 100 fr., 138 fr., 218 fr., 270 fr., 307 fr., 340 fr., 499 fr. Mais on ne voulait pas se contenter d'additionner, pour la détermination des valeurs locatives dans chaque département, les valeurs locatives supérieures, pour chaque commune du département, au minimum de loyer fixé pour cette commune suivant le nombre de ses habitants; les valeurs locatives varient, en effet, dans les communes dont la population est égale, de département à département d'après les statistiques.

Elles établissent par exemple que dans les plus petites communes, celles de moins de 1.000 habitants, la valeur locative moyenne est de 55 fr. dans les Basses-Alpes, de 61 fr. dans les Vosges, de 87 fr. dans l'Ain, de 100 fr. dans le Loiret. Dans les communes de 1.001 à 2.000 habitants de ces départements, la valeur locative moyenne est respectivement de 96 fr., 89 fr., 111 fr., 129 fr.

(1) V. la *Chronique* précitée de M. Saint-Marc.

Pour tenir compte de ces diversités, on adoptait la règle suivante : on prenait pour base des contingents départementaux, dans chaque département, les valeurs locatives d'habitation moyennes par ménage, et on réglait ces contingents en fixant à la moitié approximativement de la valeur locative moyenne constatée pour chaque catégorie de communes le chiffre de loyer à partir duquel le droit à l'exemption était acquis aux contribuables. Ainsi, pour former le contingent du département des Basses-Alpes, on ne tenait compte, en ce qui concernait les communes de 1.000 habitants et au-dessous, que des loyers supérieurs à 30 fr., en ce qui concernait les communes de 1.001 à 2.000 habitants que de loyers supérieurs à 50 fr., etc. Par exeeption, on ne comprenait dans les bases de calcul des contingents départementaux que les loyers d'habitation dépassant 220 fr., dans les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris, 240 fr., dans les villes de plus de 100.000 habitants, 400 fr., à Paris, à raison de la cherté particulière des loyers dans ces localités.

On obtenait ainsi 5.306.186 loyers se montant à 1.342.817.286 fr. Comme tous ces loyers n'étaient appelés à supporter la taxe d'habitation qu'après déduction d'un minimum de loyer, il fallait encore déduire du montant total des loyers imposables le montant des déductions dont ces loyers devaient bénéficier ; le montant des loyers imposables descendait ainsi à 866.359.226 fr.

Après cette opération difficile à suivre, il s'agissait de répartir le contingent départemental entre les communes. Ici encore c'est le minimum de loyer qui compliquait la situation entre communes de même population, dans un même département, le minimum de loyer peut être différent ; la diversité, n'avait pas paru devoir entrer en ligne de compte pour la fixation du contingent départemental, parce qu'une compensation peut être considérée comme s'établissant entre les communes d'un département comprises dans la même catégorie mais, quand il s'agit de faire la répartition entre les communes, le minimum de loyer pour chaque commune doit être conforme à la réalité. Le minimum pour chaque commune devait être fixé chaque année par le conseil général, dans sa session d'août, sur la proposition du conseil municipal et après avis du conseil d'arrondissement. Cependant le minimum de loyer ne pouvait être fixé ni au-dessous de la moitié ni au-dessus du double du minimum déterminé, pour le calcul du contingent départemental, pour la catégorie de communes dont faisait partie chaque localité (1). Le conseil général pouvait, d'ailleurs, fixer un chiffre différent pour la partie agglomérée et pour la partie non agglomérée ; la répartition, qui ne consistait plus que dans une opération de calcul, était faite par l'administration des contributions directes. Ce système se compliquait encore par les déductions et les majorations dont nous parlons plus loin.

La répartition entre habitants de chaque commune était faite par les

(1) Le premier projet fixait d'une manière moins élastique les limites dans lesquelles devait se contenir le Conseil général. Le minimum de loyer devait être par exemple de 30 à 60 fr. pour les communes de 1.000 habitants et au-dessous, de 45 à 90 fr. pour celles de 1.001 à 5.000 habitants, etc.

répartiteurs ; dans cette répartition, comme nous le dirons, le minimum de loyer pouvait être augmenté.

L'impôt des portes et fenêtres était, d'autre part, diminué, en ce sens qu'on en exemptait les usines et celles des maisons d'habitation dont la valeur locative ne dépasserait pas, pour leur intégralité ou pour chacun des logements les composant, le minimum de loyer fixé dans chaque commune par le conseil général pour l'assiette de la taxe d'habitation ; pour compenser le déficit qui serait résulté du dégrèvement, on tenait compte d'une plus value de 6.595.815 fr. fournie par la substitution de la taxe d'habitation à la contribution personnelle et mobilière, et on portait à 4 p. 100 (centimes généraux compris) le taux de la contribution foncière sur les propriétés bâties.

La commission du budget jugea cette réforme insuffisante ; la suppression complète de l'impôt des portes et fenêtres lui parut nécessaire. Elle l'opérait en augmentant le produit de la taxe d'habitation et en portant à 4 p. 100 (non compris les centimes), le principal de l'impôt sur les propriétés bâties. Ce projet, on le sait, n'est pas plus venu en discussion que celui qui établissait la taxe d'habitation.

L'un des principaux moyens qu'employait la commission pour élever le produit de la taxe d'habitation consistait à transformer le minimum de loyer, dans la répartition individuelle ; la fraction des valeurs locatives dépassant cinq fois le minimum de loyer assigné à la commune était seule comptée pour sa valeur intégrale ; la fraction comprise entre trois et cinq fois le minimum subissait une déduction de 20 p. 100, la fraction comprise outre un et trois fois le minimum une déduction de 40 p. 100, la fraction ne dépassant pas le minimum une déduction de 80 p. 100.

Enfin le dernier projet Peytral établit, sur les bases que nous indiquons ultérieurement, un impôt de quotité sur les revenus dont le taux sera fixé annuellement par la loi des finances. Le ministre pense qu'avec un taux de 2 1/2 p. 100, il obtiendra un produit de 154.000.000 fr. ; ce produit ne serait qu'en apparence inférieur au rendement actuel de l'impôt personnel et mobilier et de l'impôt sur les portes et fenêtres, tel que nous l'indiquons plus haut, car les non valeurs sur les impositions départementales et communales, les frais de perception des impôts communaux et ceux de confection des rôles spéciaux, au total plus de trois millions et demi seraient désormais à la charge des départements et des communes, alors qu'ils sont aujourd'hui à la charge de l'Etat.

3. Proportionnalité, progression et dégression. — Un impôt sur le revenu doit-il être progressif ou proportionnel ? Si une question financière est à l'ordre du jour, c'est bien celle-là. Elle était nettement posée par le projet Doumer, et la Chambre n'y paraissait pas hostile ; il est à remarquer que si la presse et les assemblées départementales ont mal accueilli ce projet, ce n'est pas à cause de la progression qu'il voulait introduire dans l'impôt, mais parce qu'il prétendait soumettre les revenu aux investigations d'une commission, dont le caractère, d'ailleurs, était politique ; il est vrai que, comme nous le dirons plus loin, les deux solutions

sont regardées comme ne pouvant guère être, en fait, séparées l'une de l'autre, mais c'est à tort.

Le choix entre la proportionnalité et la progression est délicat et la question est trop difficile pour que nous prétendions l'examiner ici sous toutes ses faces ; il suffira d'en dire quelques mots. Théoriquement l'impôt progressif est séduisant ; si les socialistes le regardent comme un instrument de nivellement, il compte aussi parmi ses partisans quelques uns des économistes les plus orthodoxes : Jean-Baptiste Say, Stuart Mill, et aussi, semble-t-il, Adam Smith l'ont préconisé ; le riche, peut-on dire, doit donner à l'Etat une portion plus forte de son revenu que le pauvre, car l'impôt est fondé sur la nécessité où se trouve toute société organisée de faire payer ses dépenses par les citoyens. Il est, par conséquent, très équitable de leur demander le prelèvement que chacun d'eux est en situation de fournir et il est clair que les citoyens peuvent matériellement distraire une quote part de leur revenu d'autant plus forte que ce revenu est plus élevé. D'autre part, dans les législations fiscales qui, comme la nôtre, accordent la préférence aux impôts indirects sur les impôts directs (1), on peut jusqu'à un certain point considérer que l'impôt progressif sur le revenu a pour objet de rétablir la proportionnalité détruite, au profit des riches, par les autres impôts, car il est évident que, beaucoup de consommations étant indispensables à l'existence, les impôts indirects pèsent, eu égard au revenu, avec une lourdeur toute particulière sur les pauvres. Et enfin ne peut-on pasa jouter que, les charges publiques ne cessant de s'augmenter, il faudra, de toute nécessité, recourir dans notre pays, un jour ou l'autre, à l'impôt progressif pour obtenir des ressources auxquelles les pauvres, pliant déjà sous le fardeau des taxes, ne seront pas en mesure de contribuer ? Ce n'est pas que les objections manquent contre l'impôt progressif : il est un appât pour les socialistes qui, tôt ou tard, arriveraient à en faire un moyen de suppression de la propriété ; il est essentiellement arbitraire parce que, sous peine de confisquer les grosses fortunes, il faut nécessairement, au-dessus d'un chiffre déterminé de revenus, arrêter la progression ; il fait fuir les capitaux. Ces objections sont très sérieuses, il serait trop long de les apprécier.

Nous dirons un mot cependant de la suivante : pour que l'impôt puisse être progressif, il faut que les agents du fisc connaissent tous les éléments de la fortune du contribuable ; on ne peut donc admettre l'impôt progressif qu'avec l'inquisition, c'est-à-dire le rejet des présomptions. Cela n'est peut-être pas exact, quoique, dans tous les pays étrangers où existe l'impôt progressif, les revenus soient établis soit par une investigation du fisc soit par une déclaration du contribuable, soumise au contrôle du fisc ; tout ce qui est inévitable, c'est que l'impôt progressif est un impôt de quotité. Si une loi établit un impôt sur le revenu calculé d'après le chiffre du loyer et que cet impôt soit de quotité, son application est par là même soumise, pour chaque contribuable, à la détermination du revenu au moyen de la multiplication de ce chiffre du loyer par un coefficient donné ;

(1) V. les chiffres donnés au début de cette *Chronique*.

dès lors que le revenu est ainsi obtenu, il n'est pas matériellement plus difficile de le soumettre à un impôt progressif qu'à un impôt proportionnel ; aussi le projet Peytral crée-t-il, comme nous le dirons, un impôt dégressif, quoique toutes les objections dirigées contre la progression s'appliquent à la dégression.

Quoiqu'il en soit, l'impôt progressif (ou dégressif) existe dans plusieurs législations étrangères particulièrement dans la plupart de celles qui ont remanié leur systéme fiscal à une époque récente, divers cantons suisses, la Prusse, l'Autriche, la Hollande, l'Angleterre.

En France, nous n'avons pas encore d'impôt progressif, quoique certaines taxes soient progressives *dans la forme*, tels sont l'impôt sur les cercles, l'impôt des patentes sur les grands magasins ; ces impôts ont été à tort donnés comme progressifs ; ils sont destinés non pas à détruire la proportionnalité, mais au contraire à la consacrer, en corrigeant les imperfections de certains signes extérieurs qui augmentent dans une proportion moindre que le revenu imposable et, par conséquent, ne constituent pas, en eux-mêmes, un indice suffisant de ce revenu. Au contraire la réforme de l'impôt sur les mutations par décès, telle qu'elle a été votée par la Chambre des députés, transforme cet impôt en taxe progressive, mais il paraît peu probable que cette transformation s'opère, la commission sénatoriale s'y étant montrée défavorable.

S'il n'y a pas encore en France d'impôts proprement progressifs, nous possédons des taxes dégressives, c'est-à-dire des taxes prélevant une quote part des éléments imposables qui, au lieu d'augmenter avec les éléments eux-mêmes, est proportionnelle à ces éléments, mais, à partir d'un certain chiffre, diminue avec eux. Au fond, la seule différence entre l'impôt progressif et l'impôt dégressif est que, dans ce dernier, la quote part de l'impôt est fixée tout d'abord, qu'elle est proportionnelle à l'élément imposable, et qu'une atténuation est accordée à un contribuable dont l'élément imposable est inférieur à un certain chiffre ; souvent cette atténuation est elle-même variable, et diminue à mesure que l'élément imposable diminue lui-même. Comme, dans tous les impôts progressifs connus ou proposés, la progression s'arrête à un moment donné, c'est-à-dire que tous les éléments imposables supérieurs à un certain chiffre subissent un prélèvement d'une même quote-part, il n'y a entre l'impôt progressif, tel que la pratique le conçoit et l'impôt dégressif, qu'une différence de forme. Cependant, en fait, il existe aussi une différence dans leur but : tandis que l'impôt progressif part de l'idée que la quote-part du prélèvement doit s'augmenter avec l'élément imposable, le principe qui inspire l'impôt dégressif est seulement qu'il y a lieu de favoriser les pauvres ou les contribuables peu aisés ; il y a, en d'autres termes, dans l'impôt progressif une idée de justice, dans l'impôt dégressif une idée sinon de charité, au moins de faveur ; aussi, dans l'impôt dégressif, le chiffre à partir duquel le prélèvement cesse de s'augmenter avec l'élément imposable est-il beaucoup plus faible que dans l'impôt progressif.

L'impôt dégressif, ainsi envisagé, n'est qu'un système bâtard ; on comprend que les contribuables dont le revenu est trop faible pour leur permet-

tre de se procurer plus que le nécessaire échappent à l'impôt ; mais un système d'après lequel celui qui a un peu plus que le nécessaire acquitte une taxe proportionnellement inférieure à la taxe établie sur celui dont le revenu est plus élevé, est la condamnation de l'impôt proportionnel, et, dès lors, on ne comprend pas que la progression ne soit pas poursuivie plus avant. Aussi l'impôt dégressif n'est-il peut-être qu'un impôt de transition, établi pour nous habituer à l'impôt progressif et pour nous y acheminer.

A plusieurs reprises des propositions d'initiative privée ont voulu introduire la progression dans l'impôt sur le revenu (1); elles n'étaient jamais entrées en discussion. C'est avec le projet gouvernemental présenté par M. Doumer, en 1896, que la progression a fait son entrée officielle. Les revenus n'excédant pas 1.500 francs étaient exempts ; à partir de 2.500 francs ils subissaient le prélèvement d'une quote-part qui, de 1 p. 100, s'élevait pour les revenus de plus de 50.000 francs, à son taux maximum de 5 p. 100. En revanche, des déductions étaient accordées aux contribuables qui n'avaient pas 20.000 francs de revenu et avaient à leur charge des enfants mineurs. La déduction était d'un à cinq dixièmes suivant le nombre des enfants. La Chambre des députés a paru favorable à ce projet, que d'autres raisons devaient faire échouer (2).

A Paris et dans plusieurs grandes villes, l'impôt mobilier a subi des modifications qui le font généralement qualifier d'impôt dégressif; on sait que ces villes rachètent à l'Etat, au moyen d'une portion du produit de l'octroi, une partie de leur impôt mobilier et que la partie rachetée est employée au dégrèvement complet des plus petits loyers, et à un dégrèvement partiel gradué des loyers un peu plus importants. L'impôt mobilier devient ainsi dégressif dans la forme, quoique le but de la modification qu'il subit soit, jusqu'à un certain point, de restituer aux impôts la proportionnalité, en tenant compte de cette double observation que la valeur locative des appartements n'augmente pas dans une proportion aussi forte que le revenu des contribuables (c'est ce que nous établirons plus loin), et que le droit d'octroi, dont le produit sert à racheter l'impôt mobilier, pèse plus lourdement, eu égard à leurs revenus respectifs, sur les catégories pauvres que sur les catégories aisées des habitants.

Un impôt plus franchement dégressif est l'impôt foncier sur les propriétés non bâties depuis la transformation que lui a fait subir la loi du 21 juil. 1897. Là on n'a pas dissimulé le but, qu'on se proposait, d'accorder des « dégrèvements à la base », de demander aux propriétaires fonciers pauvres une portion de leur revenu inférieure à celle qu'on réclame des riches, et de faire varier le montant des dégrèvements avec le montant du revenu des contribuables auxquels le dégrévement est accordé (3). Logiquement, cette réforme hardie doit conduire d'abord à étendre le système de la dégression à l'impôt général sur le revenu et plus tard à y substituer celui de la progression.

Le projet Burdeau déduisait de la valeur locative de chaque habitation,

(1) Notamment propositions Marion (1881), Leydet (1883), Planteau (1888), Maujan (1891).
(2) V. la *Chronique* de M. Saint-Marc dans la *Revue* de mai juin 1896, p. 163 et suiv.
(3) V. notre *Chronique* de mai-juin 1898, p. 497 et suiv.

pour la répartition du contingent de chaque commune entre les habitants, une somme égale pour tous les assujettis, à titre de minimum de loyer.

Le minimum de loyer était déduit, mais au milieu de complications extraordinaires, dans le projet Cochery, dont nous parlons plus haut. En outre, il y était dit que dans la répartition individuelle « les conseils municipaux pourront demander qu'il soit fait usage, pour la répartition individuelle, d'un minimum de loyer supérieur à celui qui aura été arrêté par le Conseil général, à la condition de prélever sur les caisses municipales, pour l'acquit de la taxe d'habitation, les sommes nécessaires pour que les cotes des contribuables restant imposables ne subissent de ce fait aucune aggravation. Les délibérations prises à ce sujet ne recevront leur exécution qu'après avoir été approuvées par les préfets ». Ce droit, accordé au Conseil municipal, de généraliser le système dégressif que la législation actuelle sur l'impôt mobilier autorise, montre bien que l'auteur du projet n'avait pas une confiance absolue dans l'équité de ce projet.

En outre, les répartiteurs pouvaient, dans la répartition individuelle, augmenter le minimum de loyer, sans toutefois le porter à plus du double, pour les personnes dont les facultés contributives se trouvaient amoindries par suite de circonstances exceptionnelles, telles qu'une maladie ou une situation notoirement obérée.

Dans le projet Peytral, l'impôt sur le revenu a un caractère dégressif; il est déduit du revenu de chaque contribuable une fraction exempte d'impôt; cette fraction est égale au revenu qui correspond au loyer non imposable fixé par le Conseil général pour l'assiette de la taxe départementale et communale sur les loyers, destinée à remplacer les centimes additionnels départementaux et communaux. Une réduction de moitié est applicable à une seconde fraction du revenu égale à la première. Il est étrange de faire ainsi régler indirectement par le Conseil général une question qui devrait rester dans le domaine du pouvoir législatif.

Déclaration, inquisition et présomptions. — On ne conçoit d'autre moyen d'établir le revenu du contribuable que sa déclaration, l'immixtion du fisc dans ses affaires, l'emploi de présomptions, les mélanges diversement dosés de ces trois procédés, ou l'option du contribuable entre eux. La déclaration, dans la réalité, se confond avec l'inquisition; car il ne peut être évidemment question de la soustraire à tout contrôle, et le contrôle ne peut consister que dans un examen rigoureux des dépenses ou des revenus du contribuable par le fisc; aussi est-il à remarquer que certains pays n'ont remplacé l'inquisition par la déclaration que pour rendre la fraude plus rare, en fournissant aux fonctionnaires administratifs une base sur laquelle ils exercent leurs investigations; cette innovation a été réalisée dans le royaume de Prusse en 1891.

Le tempérament national des Français passe pour être hostile soit à la déclaration, soit à l'inquisition, et leur éducation, dit-on généralement, ne les y a pas préparés. Il faut bien reconnaître cependant qu'en dépit du tempérament national nous supportons de la part du fisc bien des inquisitions, et que le nombre croissant des hypothèses où elles s'opèrent ne

tardera pas à compléter notre éducation. Les cas d'*exercice* des contributions indirectes sont multiples ; cette administration connaît exactement les recettes (moyennes, en cas d'abonnement, exactes, en cas d'exercice), des débitants de vins ; elle connaît les produits des raffineries, des distilleries, des salines ; les cultures de tabac sont non seulement déterminées d'une manière précise, mais limitées par l'arbitraire administratif. L'administration de l'enregistrement a un droit d'investigation presque absolu auprès des sociétés, de certaines autres sortes d'entreprises, des officiers ministériels. Elle nous oblige à lui faire connaître nos ventes et nos achats, nos baux, les successions que nous recueillons, les donations que nous faisons ou qu'on nous fait ; l'administration des contributions directes nous force à lui donner la liste du nombre de nos chiens, de nos chevaux, de nos voitures. Le recensement de la population apprend à l'autorité le chiffre des membres de nos familles. Nous signalions récemment un nouveau cas d'inquisition, un peu plus indiscret que les autres, qui a été admis sans protestation par les Chambres, et contre lequel nous n'avons pas entendu dire que les intéressés se soient insurgés (1).

Les craintes que l'on éprouve généralement de voir mal accueilli un impôt sur le revenu reposent sur la déclaration ou l'inquisition sont donc peut-être en partie chimériques. S'il est arrivé aux contribuables de protester contre la substitution d'un régime nouveau aux présomptions, ces protestations, quand elles ne dissimulaient pas les effets fâcheux qu'une révision équitable de l'impôt devait faire éprouver à certains contribuables trop favorisés, étaient dues aux maladresses des réformes proposées ; il y a soixante-dix ans environ, quand on a voulu transformer en impôts de quotité les impôts mobilier et des portes et fenêtres, c'est la haine du Français pour l'immixtion du fisc dans ses affaires qui a été invoquée contre les réformes et les a fait abroger. Il est cependant difficile de voir en quoi l'impôt de quotité est, à ce point de vue, plus indiscret que l'impôt de répartition, tous deux supposant simplement la connaissance soit du nombre des ouvertures qui se trouvent dans une maison, soit de la valeur locative des appartements ; la vérité était que les représentants des départements et des communes auxquels profitaient les vices de la répartition, tenaient à conserver leur situation privilégiée. Le même prétexte a été tout aussi faussement mis en avant pour empêcher la transformation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties ; on n'a pu faire aboutir la réforme qu'en faisant ressortir aux yeux de tous l'insondable iniquité de cette taxe de répartition. Enfin c'est encore la terreur du contact avec le fisc qui, sans beaucoup plus de raison, sert, depuis de longues années, de prétexte pour faire ajourner la conversion en impôt de quotité de l'impôt foncier sur les propriétés bâties.

Ce n'est pas par l'accueil fait au projet Doumer qu'on peut juger des dispositions des contribuables ; le principe de la déclaration et de l'inquisition établi par ce projet avait été accepté sans difficulté par la Chambre

(1) V. notre *Chronique* de janv.-févr. 1898, p. 120 (*Modifications au régime des alcools*).

des députés ; si l'opinion publique a manifesté son hostilité au projet et si dès le début on a senti qu'il était condamné, c'est que, comme nous le rappellerons plus loin, le mécanisme de contrôle et d'investigation qu'il proposait était organisé avec une souveraine inhabileté.

Mais l'inquisition offre d'autres dangers; le principal est qu'il prête à la fraude. S'il y a des revenus impossibles à dissimuler (ceux des propriétés foncières par exemple), il y en a d'autres qu'on peut atténuer (ceux des exploitations commerciales, industrielles ou rurales). Quand l'impôt est progressif, la fraude est indéfiniment extensible : ainsi, dans un système d'impôt proportionnel, rien de plus simple que de percevoir les taxes dues sur les valeurs mobilières; on se contente de faire opérer par les établissements débiteurs, sous leur responsabilité, une retenue sur les coupons; avec l'impôt progressif, cela ne suffit pas, car il faudrait encore savoir à qui appartiennent les titres, afin de les ajouter au revenu de leurs propriétaires, revenu duquel dépend la quotité de la taxe; ce ne sont peut-être pas des objections insurmontables, mais elles font apparaître, en tout cas, la difficulté d'éviter la fraude.

Un autre désavantage de l'impôt basé sur la déclaration est que cette déclaration doit nécessairement détailler les diverses branches du revenu. Comment exiger ce détail d'un contribuable illettré? Comment lui réclamer les pénalités qu'il faut nécessairement attacher à toute déclaration inexacte ou incomplète? C'est peut-être là que résiderait, dans la pratique, le germe des plus vives réclamations et des plus sérieuses résistances. Mais l'objection ne s'applique pas au système d'investigation directe.

En sens inverse le grand inconvénient de l'impôt basé sur des présomtions est que la présomption fondamentale — c'est la seule dans notre système actuel — est nécessairement la valeur locative de l'habitation; on n'en a pas trouvé, on n'en trouvera jamais d'autre ; c'est la seule, en effet, qui s'applique à tout le monde, la seule aussi qu'il soit possible d'établir d'une manière assez précise pour rendre la fraude à peu près impossible. Or on peut faire à la présomption taxée de la valeur locative divers reproches, qui se réduisent à dire que la valeur locative des locaux occupés par les contribuables n'est à peu près jamais proportionnelle à leurs revenus.

Si même la valeur locative ne variait que suivant les goûts du contribuable, et non pas suivant ses besoins, l'admission de cette présomption aurait le tort de méconnaître que l'avare, à revenu égal, consacre à son loyer une fraction de son revenu moins importante que l'homme qui veut tenir un rang conforme à sa situation pécuniaire. Sans doute, répond-on, mais cela n'a rien que de fort louable ; le prodigue trouve dans cette règle législative un avertissement de vivre plus modestement. Ce n'est pas répondre à l'objection : s'il n'y a pas peut-être d'inconvénient très grave à ce que l'impôt moralise l'homme dont les dépenses sont excessives, il est fort injuste que celui qui, au contraire, donne l'exemple d'une vie étroite et parcimonieuse soit encouragé par la loi fiscale à persister dans cette existence. On dit que l'impôt de mutation finira par rendre au budget les ressources que l'avare a ainsi pu lui enlever; que

vient faire ici l'impôt de mutation ? Exigible lors des transmissions de biens, il ne doit dispenser aucun citoyen de payer les impôts sur le revenu. Et comme, d'autre part, l'avare échappe, par son système d'existence, à une grande partie des impôts de consommation qu'il payerait si ses dépenses étaient proportionnées à ses ressources, on peut trouver que la loi française a une singulière manière de décourager des vices condamnés par la morale et l'économie politique.

On se rabat sur un autre argument en disant que si la valeur locative ne varie pas suivant les ressources, elle est du moins un signe de la dépense. Cela n'est pas exact, car un particulier, suivant ses goûts, fera entrer son loyer dans ses dépenses pour une portion plus ou moins considérable ; d'autre part, les impôts directs ne sont pas faits pour frapper les dépenses ; c'est l'objet des impôts indirects, et peut-être même n'est-il pas très juste qu'il y ait des impôts proportionnels aux dépenses, alors que les citoyens devraient supporter les charges de l'Etat suivant leurs ressources.

Mais ceci n'est encore rien : le contribuable, en choisissant son habitation, ne se laisse pas seulement guider par ses goûts ; il obéit avant tout aux nécessités : plus sa famille est importante, plus son loyer sera élevé ; l'impôt basé sur le loyer est ainsi à la fois une injustice et une prime accordée au célibat ou aux familles peu nombreuses. Il ne faut pas oublier que, d'un autre côté, les consommations qui se font dans toute famille variant suivant le nombre de ses membres, la portion d'impôts indirects que paye chaque contribuable augmente également avec l'importance de sa famille.

Il faut encore ajouter qu'entre deux chefs de famille, qui ont les mêmes goûts et une famille également nombreuse, qui habitent la même ville, mais dont les revenus sont différents, il y a fort à parier que celui dont le revenu est moindre en distrait pour son loyer une quote part plus élevée que celui dont le revenu est plus fort. Il y a un minimum de loyer nécessaire à l'existence ; dans quelque situation que soit un contribuable, il ne peut pas se passer d'une habitation qui, si son revenu est très faible, en absorbera une forte part. Si, par hypothèse, un contribuable d'un revenu de 1.000 fr. a un loyer de 100 fr., il est clair que celui dont le revenu sera de 100.000 fr. n'aura pas un loyer de 10.000 fr. ; l'impôt basé uniquement sur les valeurs locatives a beaucoup de chance d'être inversement progressif ; comme les taxes indirectes de consommation ont, dans leur ensemble, le même caractère, cette observation fait apparaître un côté extrêmement critiquable de la présomption légale.

Il est difficile de comprendre comment l'auteur du dernier projet ministériel, après avoir rappelé que, suivant le législateur de la révolution, le loyer constituait « une indication, sinon parfaitement exacte, du moins assez approximative », s'est cru autorisé d'ajouter : « *Dans l'état de nos mœurs*, la valeur locative de l'habitation donne aujourd'hui, avec plus d'exactitude encore qu'en 1791, la mesure des facultés des contribuables » ; l'assertion contraire serait plus près de la vérité : il est constant que dans les villes tout au moins, les loyers se sont élevés dans une proportion supé-

rieure à l'élévation des revenus; la hausse des loyers a été surtout sensible dans la classe pauvre, à cause du minimum de loyer dont nous avons parlé tout à l'heure.

Il est tellement vrai que la présomption tirée de la valeur locative est injuste, que le législateur de la Révolution, malgré la hâte avec laquelle il avait dû improviser un système fiscal, avait au début multiplié la valeur locative par un chiffre d'autant plus élevé que cette valeur était plus forte; il avait établi une échelle de coefficient, variant entre 2 et 12 1/2; un loyer au-dessous de 100 fr., représentait un revenu double, un loyer de 12.000 fr. et au-dessus un revenu 12 fois et demi supérieur. En outre la loi avait établi d'autres présomptions secondaires destinées à corriger la première : Dès le début, en 1791, on avait ajouté à la cote d'habitation (impôt mobilier) et à celle des trois journés de travail (impôt personnel), une taxe sur les domestiques et une taxe sur les chevaux de luxe ; on les compléta en l'an III par une taxe sur les cheminées et une taxe sur les voitures suspendues. C'est en 1806 qu'on supprima ces taxes accessoires dans un but de simplicité ; elles n'ont plus reparu, tout au moins comme correctif de la présomption tirée du loyer. L'iniquité résultant de cette abrogation était telle que, dans bien des villes, les commissions de répartiteurs avaient pris sur eux de modifier la loi, déchargeant les plus pauvres, atténuant la charge des contribuables peu aisés, tenant compte du nombre d'enfants, de la fortune assignée aux citoyens par la notoriété publique. Le moindre défaut de cette pratique était d'être illégale; elle avait le tort, ne s'étant pas introduite partout, de provoquer une inégalité de plus entre les différentes communes ; elle faisait enfin dépendre les taxations d'une appréciation arbitraire, fort souvent inexacte. Un autre correctif, qui démontrait également les injustices de la loi, était le système dégressif adopté par quelques grandes villes et dont nous parlons plus haut; ce système était resté à l'état de très rare exception.

Le projet Burdeau conservait l'impôt mobilier, en lui gardant même, comme nous l'avons dit, le caractère d'impôt de répartition. Il lui donnait le nom de *taxe sur les loyers*, nom doublement inexact, puis que, d'une part, l'impôt mobilier est calculé non sur *les loyers* mais sur les *valeurs locatives*, ce qui n'est pas la même chose, et que, d'autre part, il n'a pas pour objet de frapper les valeurs locatives, mais se sert simplement de ces valeurs comme moyen de calcul du revenu. Nous avons indiqué de quelle manière cette *taxe sur les loyers* était répartie, et nous avons dit qu'elle avait un caractère dégressif. On y ajoutait une *taxe sur les domestiques* qui, elle, était de quotité ; elle consistait à majorer la taxe sur les loyers de 40 p. 100 pour toutes les personnes occupant des domestiques ; la majoration était réduite de moitié pour les personnes n'ayant à leur service qu'un seul domestique du sexe féminin.

Une taxe sur les domestiques avait été également proposée, en attendant une réforme plus radicale de l'impôt mobilier, par M. Ribot dans un projet spécial du 14 mai 1895. Cette taxe devait être graduée suivant l'importance des communes. Elle était notamment à Paris, de 30 fr., pour un seul domestique, de 45 fr. par domestique si on en occupait deux, de 60 fr. si on

en occupait 3 ou 4, et de 90 fr., si on en occupait davantage; pour les domestiques du sexe féminin, la taxe était réduite de moitié; on ajoutait à cet impôt, toujours comme annexe de l'impôt mobilier et pour en améliorer la distribution, une transformation de la taxe des voitures, qui devenait progressive ; elle était doublée lorsque le contribuable possédait deux ou trois voitures, et triplée lorsqu'il en possédait davantage.

Il n'était plus question de la majoration de l'impôt sur les chevaux et voitures dans le projet définitif de M. Ribot qui réformait l'impôt mobilier. Mais les voitures, comme les domestiques, devaient entraîner une majoration de l'impôt mobilier ; la majoration était de 5 p. 100 pour chaque domestique du sexe féminin, de 10 p. 100 pour chaque domestique mâle, de 10 p. 100 pour chaque voiture de luxe ; le total des majorations ne pouvait excéder 50 p. 100. En revanche, le loyer imposable était diminué d'une somme égale au cinquième du minimum de loyer pour chaque enfant de moins de 16 ans se trouvant à la charge du contribuable. Une disposition des plus critiquables voulait que ces majorations et atténuations n'eussent de répercussion que sur l'ensemble des cotes de la commune.

Le premier projet Cochery entreprenait une œuvre plus vaste : la condensation en un seul impôt — l'impôt sur *les revenus* — des diverses taxes directes qui, dans la législation en vigueur, frappent soit en bloc tous les revenus (impôt personnel et mobilier, impôt des portes et fenêtres) soit en particulier certains revenus (les deux impôts fonciers, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières), l'unification du taux de ces divers impôts qui devaient être tous, en principe, de 4 1/2 p. 100.

A l'exemple du législateur anglais, ce projet divisait les revenus privés en cédules.

La cédule A fixait à 4.50 p. 100 l'impôt sur les propriétés bâties, qui est aujourd'hui à 3.20 p. 100.

La cédule B comprenait l'impôt foncier sur les propriétés non bâties maintenu provisoirement comme impôt de répartition, mais dont le taux était ramené à 4.50 p. 100 dans les départements où il excédait ce chiffre.

Dans la cédule C figurait l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières porté à 4 1/2 p. 100 (il est aujourd'hui de 4 p. 100).

La cédule D avait pour objet la contribution des patentes, qui ne subissait pas de modifications.

Enfin la cédule E créait une *taxe d'habitation*, considérée comme impôt complémentaire sur tous les revenus et qui doit seule nous occuper, parce qu'elle devait remplacer la contribution personnelle et mobilière.

Nous avons indiqué plus haut le système de répartition que ce projet adoptait ; nous avons également dit pourquoi ce projet dut être retiré pour être remplacé par plusieurs autres. En dehors de celui qui substituait à la contribution mobilière une taxe d'habitation, et qui n'a pas abouti, les autres projets consistaient : 1° Dans le dégrèvement de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties; ce projet est le seul qui ait abouti, après avoir subi d'ailleurs des transformations radicales (1) — 2° dans le dégrève-

(1) V. notre *Chronique* de mai-juin 1898, p. 497 et suiv.

ment de l'impôt des portes et fenêtres, dégrèvement dont nous parlons plus haut — 3° dans l'établissement d'une taxe de 4 p. 100 sur les créances hypothécaires et dans le relèvement de 5 c. à 15 c. p. 100 du timbre proportionnel des créances civiles chirographaires, joint au dégrèvement des dettes hypothécaires pour le payement de l'impôt sur le revenu.

Pour la taxe d'habitation substituée à l'impôt mobilier, les présomptions tirées de la valeur locative étaient maintenues, et on adoptait un système de répartition dont nous avons parlé.

Les inégalités résultant des présomptions tirées des valeurs locatives étaient corrigées de plusieurs manières. D'abord, nous l'avons dit, il existait un minimum de loyer, que les conseils municipaux avaient même, sans l'approbation du préfet, le droit d'augmenter, et qui pouvait l'être également par les répartiteurs.

Ensuite la somme à déduire à titre de minimum de loyer était augmentée d'un quart pour chacun des enfants mineurs et pour chacun des ascendants de la charge du contribuable. Elle était réduite de moitié à l'égard des célibataires et des veufs sans enfants (1).

En troisième lieu, la taxe d'habitation était majorée de 5 p. 100 pour chaque domestique femme, en sus de la première, et de 10 p. 100 pour chaque domestique homme ; on exceptait les domestiques employés habituellement pour l'exercice d'une profession, les nourrices, les hommes de troupe employés par les officiers ; la majoration étant faite pour les domestiques même qui n'étaient ni logés ni nourris par le contribuable, pourvu qu'ils fussent toute la journée à leur service. Une autre majoration de 5 p. 100 était édictée pour les chevaux et voitures passibles de la taxe spéciale établie sur eux ; les chevaux et voitures soumis à la moitié seulement de cette taxe ou habituellement utilisés pour l'exercice d'une profession n'étaient pas compris dans la majoration. L'une et l'autre des majorations étaient faites, si le contribuable avait plusieurs résidences, dans chacune de ces résidences, mais seulement à raison des domestiques, des voitures et des chevaux attachés à cette résidence d'une manière habituelle (2).

Les locaux exclusivement affectés au commerce, à l'habitation ou à l'exercice d'une profession libérale, les bâtiments servant aux exploitations rurales, les locaux affectés au logement des élèves dans les écoles ou pensionnats, les bureaux des fonctionnaires publics n'étaient pas compris dans l'évaluation faite en vue de la répartition individuelle. La valeur locative était réduite d'un quart pour les fonctionnaires logés dans les bâtiments publics (nous dirons tout à l'heure pourquoi) et pour les personnes exerçant dans leur habitation une profession non commerciale soumise à la patente et comportant des rapports à domicile avec le public.

(1) La déduction était moins importante dans le système de la commission du budget qui a examiné le projet Cochery. Elle était faite au moyen d'une augmentation de la déduction accordée, suivant ce que nous avons dit plus haut, au minimum du loyer et à ses premiers multiples ; cette dernière déduction était augmentée d'un cinquième pour deux enfants mineurs, de moitié pour trois ou quatre ; elle était doublée pour plus de quatre enfants.

(2) Dans le projet primitif, la majoration totale ne pouvait pas excéder 100 p. 100. Ce maximum ne fut plus admis par le second projet.

Pour les logements en garni, la taxe n'était due que sur la valeur locative du logement non meublé (c'est le système actuel).

Le projet Peytral corrige de la manière suivante les inégalités résultant de l'adoption de la valeur locative comme présomption de revenu :

1° Tandis que, l'habitation entre seule dans le système actuel, en ligne de compte, on ajouterait désormais à sa valeur locative celle des dépendances, c'est-à-dire des cours, jardins, pièces d'eau, parcs, bois, etc.

2° Les habitations que le projet appelle « secondaires », c'est-à-dire celles que le contribuable occupe, en dehors de son habitation principale, pendant une certaine partie de l'année, sont ajoutées à l'habitation principale, mais seulement pour un tiers de leur valeur locative ; si elles sont occupées toute l'année, elles entrent dans le calcul de l'impôt pour la totalité de leur valeur locative. Cette disposition a soulevé de vives critiques. On lui a reproché de constituer une innovation injuste pour les possesseurs de maisons de campagnes : elle leur est, au contraire, favorable, puisque, depuis la loi du 21 avril 1832, toutes les habitations meublées étaient comptées pour leur valeur intégrale. Il aurait été cependant très juste de ne faire entrer dans le calcul de l'impôt que l'habitation principale ; la disposition projetée, en effet, ne frappe, comme celle qu'elle veut remplacer, que les habitations secondaires habitées soit par leurs propriétaires soit par des locataires ayant la faculté d'y loger d'une manière permanente ; les appartements et maisons garnis échappant à la taxe (la jurisprudence ancienne garde à cet égard toute sa valeur) quand le locataire n'a la faculté que d'y habiter temporairement, il résulte de là que le contribuable ne payera pas l'impôt sur le revenu (il ne payera pas davantage l'impôt mobilier) pour les habitations qu'il louera pendant la saison d'été ; si l'on venait à décider le contraire, il resterait vrai que la taxe ne frapperait pas et ne pourrait matériellement frapper les particuliers qui font un séjour d'été dans un hôtel ou louent une habitation à l'étranger ; ce sont là des distinctions qui ne se comprennent pas. La loi de 1832 s'expliquait par les circonstances qui l'ont fait naître. L'impôt mobilier étant un impôt de répartition, il paraissait injuste d'en exempter un immeuble dont la valeur locative figurait dans le contingent de la commune où il était situé et dont l'existence élevait ainsi la taxe des contribuables de la commune autres que le propriétaire de l'immeuble. L'impôt nouveau devant être de quotité, cette considération a perdu toute sa valeur.

3° Les locaux servant à la fois à l'habitation personnelle et à l'exercice d'une profession ne seront comptés que pour moitié ; actuellement ils sont comptés pour le tout.

4° Une déduction du cinquième est opérée sur la valeur locative des logements occupés par les fonctionnaires dans les bâtiments publics, parce que ces locaux ont généralement une valeur plus élevée que ne le comporteraient les facultés des occupants.

5° Tenant compte de cette observation que la valeur locative de l'habitation constitue une quote-part du revenu d'autant plus élevée que ce revenu est plus faible, le projet établit des coefficients variables ; la différence ca-

ractéristique entre ses dispositions et celle des projets antérieurs est que, dans le projet Peytral, le coefficient applicable à un loyer d'un chiffre quelconque s'applique également à une portion, égale à ce chiffre, du loyer le plus élevé. De cette manière on évite que des loyers différant de quelques francs ne puissent faire présumer des revenus beaucoup plus distants les uns des autres. Quant aux détails du projet, il serait difficile de les apprécier sans entrer dans des développements trop considérables. Ils sont évidemment arbitraires, mais pourraient-ils ne pas l'être? Comme l'impôt sera de quotité, ainsi que nous l'avons dit, le coefficient, à loyer égal, diminue avec la population de la ville, ou, en d'autres termes, un même coefficient s'applique à des valeurs locatives d'autant plus élevées qu'on se trouve dans des villes de population plus grande (1). Pour l'application de ces coefficients, on tient compte, comme en matière de patentes, de la population municipale totale (2).

6° On ajoute une somme qui est autant que possible égale à la moyenne de leurs gages déterminée par domestique. Cette somme varie suivant qu'il s'agit de la première domestique femme, des autres domestiques femmes et des domestiques hommes; pour chaque catégorie l'addition est d'autant plus forte que la population de la ville est plus élevée; les domestiques n'ayant pas dépassé l'âge de 16 ans ne comptent que pour moitié. Les précepteurs, institutrices, dames de compagnie, concierges, gouvernantes, maîtres d'hôtel sont assimilés aux domestiques. Les domestiques employés pour l'exercice d'une profession, les concierges des maisons de rapport, les nourrices, les hommes de troupe employés au service dersonnel des officiers, sont exceptés. La crainte que cette disposition peut

(1) Voici le tableau qui figure dans le projet :

	VILLE de PARIS.	COMMUNES DONT LA POPULATION MUNICIPALE TOTALE EST DE :							Coefficient en millièmes.
		100.001 habitants et au-dessus.	30.001 à 100 000 habitants.	10.001 à 30.000 habitants.	5.001 à 10.000 habitants.	2.001 à 5 000 habitants.	1.001 à 2.000 habitants.	1.000 habitants et au-dessous.	
	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs	
Portion de la valeur locative d'habitation comprise entre	0 et 400	0 et 250	0 et 200	0 et 170	0 et 130	0 et 90	0 et 60	0 et 50	[illegible]
	400 et 800	250 et 500	200 et 400	170 et 340	130 et 260	90 et 180	60 et 120	50 et 100	[illegible]
	800 et 1.600	500 et 1.000	400 et 800	340 et 680	260 et 520	180 et 360	120 et 240	100 et 200	6
	1.600 et 4.000	1.000 et 2.500	800 et 2.000	680 et 1.700	520 et 1.300	360 et 900	240 et 600	200 et 500	[illegible]
	supérieure à 4.000	2.500	2.000	1.700	1.300	900	600	500	10

(2) De plus, les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris sont assimilées aux communes de 30.000 à 100 000 habitants, à raison de la cherté des loyers dans ces communes; c'est une disposition empruntée à la loi du 30 nov. 1894, sur les habitations à bon marché.

faire naître, c'est qu'elle n'entraîne souvent d'une manière indirecte une réduction des gages des domestiques (1).

7° On ajoute une somme déterminée pour les bêtes de trait, les voitures et les vélocipèdes à moteur mécanique. Pour les voitures et les bêtes de trait l'addition est d'autant plus forte que la population est plus élevée ; pour les voitures automobiles l'augmentation est la même quelle que soit la population, les dépenses d'entretien étant presque toujours identiques. C'est le chiffre moyen de ces dépenses qui est ajouté aux revenus (2). L'addition est réduite des trois quarts, par une disposition empruntée à la loi du 22 décembre 1879 sur l'impôt des chevaux et voitures (cependant d'après cette loi, la réduction n'est que de moitié), pour les chevaux et voitures employés habituellement pour le service de l'agriculture ou d'une profession soumise à la patente. Ce qu'on peut reprocher de plus grave à cette disposition est qu'elle fait double emploi avec l'impôt des chevaux et voitures, lequel a été précisément organisé pour compléter l'impôt mobilier et frapper des signes extérieurs de la fortune.

8° Tout chien d'agrément et de chasse au-dessus de deux, donne lieu à une majoration de 100 fr. dans le revenu. Cette disposition, qui a pour but d'atteindre les possesseurs de meutes, mérite le même reproche que la précédente.

9° Une majoration de 20 p. 100 de la valeur vénale du bâtiment est

(1) Voici le tableau du projet :

DÉSIGNATION	VILLE de PARIS	COMMUNES DONT LA POPULATION MUNICIPALE TOTALE EST DE :			
		100.001 habitants et au-dessus.	30.001 à 100.000 habitants.	5.001 à 30.000 habitants.	5.000 habitants et au-dessous.
	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.
Pour la première domestique femme	800	700	600	500	400
Pour chaque domestique femme en plus de la première	1.600	1.400	1.200	1.000	800
Pour chaque domestique homme	2.400	2.100	1.800	1.500	1.200

Il est impossible de calculer l'augmentation que les domestiques apporteront à l'impôt, puisque le taux de la taxe n'est pas fixé par le projet. Cependant il prévoit un taux de 2 p. 100. S'il en est ainsi, l'augmentation de taxe serait à Paris, pour les contribuables les plus riches, de 60 fr. pour un domestique homme, de 20 fr. pour la première domestique femme, de 40 fr. pour les autres ; dans les communes les moins importantes, l'augmentation serait de 30 fr., 10 fr. et 20 fr. pour les contribuables les plus riches. — En Belgique, il existe une taxe spéciale sur les domestiques qui varie de 10 à 50 fr. par domestique ; elle ne diffère ni suivant la population des communes ni suivant la valeur locative des habitations, mais seulement suivant le nombre et le sexe des domestiques et suivant qu'ils portent ou non des livrées.

(2) Voici le tableau contenu dans le projet :

ajoutée au revenu imposable de tout possesseur d'un yacht de plaisance (1).

10° En revanche une atténuation est faite sur le revenu à raison des charges de famille : un dixième pour 2 enfants mineurs ou ascendants, deux dixièmes pour 3, trois dixièmes pour 4, quatre dixièmes pour 5 ou 6, cinq dixièmes pour 7 ou davantage. L'atténuation ne peut être calculée que sur un revenu maximum d'autant plus élevé que la ville est plus importante, et qui varie de 5.000 à 20.000 fr. Il est absolument impossible de s'expliquer cette dernière distinction.

Dans le système du projet Peytral, les contribuables doivent déclarer, à la mairie de la commune où ils ont leur résidence habituelle, leurs domestiques et leurs yachts de plaisance (pour les chevaux et voitures, les vélocipèdes et les chiens, on se contentera de la déclaration actuellement exigée en vue de l'impôt qui frappe ces différents éléments du patrimoine ainsi que les habitations meublées qu'ils ont à leur disposition dans d'autres communes). Ces déclarations seront faites une fois pour toutes dans les deux mois qui suivront la promulgation de la loi ; les changements devront être déclarés dans les trente jours qui les suivront. Les pénalités consistent dans la majoration de moitié du revenu correspondant aux éléments déclarés tardivement ou inexactement et dans le doublement du revenu afférent aux éléments non déclarés. Les éléments qui entraînent une atténuation du revenu doivent être déclarés dans les mêmes délais sous peine de n'être pas admis en déduction. Cette obligation de déclaration, qui est empruntée aux principes actuellement en vigueur pour la taxe sur les chevaux et voitures, celle sur les chiens et d'autres taxes assimilées aux contributions directes, aurait pu facilement être évitée ; pourquoi ne pas obliger le contrôleur, dans les tournées annuelles qu'il doit accomplir, à faire signer par le contribuable un imprimé sur lequel seront portés tous ces éléments accessoires?

DÉSIGNATION	VILLE de PARIS	COMMUNES DONT LA POPULATION MUNICIPALE TOTALE EST DE :			
		100.001 habitants et au dessus.	30.001 à 100.000 habitants.	5.001 à 30.000 habitants.	5.000 habitants et au-dessous.
	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.
Voiture automobile. à 4 places et au-dessus..	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Voiture automobile. à moins de 4 places.....	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Voiture ordinaire. à 4 roues ...	2.000	1.500	1.000	600	400
Voiture ordinaire. à 2 roues	1.000	800	500	300	200
Cheval, mule ou mulet.....	2.000	1.500	1.000	600	400
Vélocipède muni d'une machine motrice.....	500	500	500	500	500

(1) Le projet de loi entend par là « exclusivement les bâtiments pontés ou demi-pontés, à voile ou à vapeur, qui sont consacrés d'une manière exclusive et permanente à la navigation de plaisance. »

Le projet Doumer établissait un système de déclaration et d'investigation mêlées : les contribuables dont le revenu dépassait 10.000 fr. devaient faire une déclaration détaillée des diverses branches de revenu, les contribuables d'un revenu supérieur étaient directement taxés par une commission ; cette commission, qui avait également pour mission de contrôler les déclarations de la première catégorie de contribuables, était appelée *commission d'évaluation* ; elle était composée du maire, de deux membres nommés par le conseil municipal, du percepteur et du contrôleur des contributions directes ; au second degré fonctionnait une autre commission également formée d'un mélange d'éléments administratifs et politiques. C'est à la composition de ces commissions qu'est due, pour la plus grande partie, l'échec du projet. Il était souverainement dangereux de faire apprécier le revenu des contribuables par leurs amis ou ennemis politiques.

Le projet Cochery forçait également les contribuables à faire la déclation à la mairie du nombre et de l'âge des enfants et des ascendants à leur charge, sous peine de perdre le bénéfice des atténuations attachées à cette situation. De même les contribuables devaient déclarer le nombre des domestiques et des chevaux et voitures qui entraînaient une majoration de la taxe ; le taux de la majoration était augmenté de moitié pour les éléments d'imposition déclarés tardivement et doublé pour les éléments non déclarés, sans cependant que la taxe d'habitation pût être plus que triplée en cas de retard et plus que quadruplée en cas de défaut de déclaration ; la déclaration devait être faite, pour chaque année, avant le 1er mai de l'année précédente dans les communes dont la population agglomérée ne dépassait pas 5000 habitants, et avant le 1er octobre dans les autres communes ; pour les faits survenus postérieurement, elles pouvaient être rectifiées jusqu'au 30 novembre

5. Influence d'une réforme sur les revenus des départements et des communes. — L'un des obstacles à une réforme de l'une ou de l'autre des quatre contributions directes est la répercussion que cette réforme a nécessairement sur les recettes des communes et des départements, les centimes communaux et départementaux étant calculés sur le principal des contributions directes ; l'Etat peut hésiter à faire supporter par les autres collectivités administratives les résultats aléatoires des expériences qu'il tente sur ces propres finances.

Cette hésitation cependant a quelque raison de surprendre, si l'on se rappelle que récemment les chambres, dans l'impuissance où elles se trouvaient de faire aboutir la réforme de l'impôt sur les boissons hygiéniques, n'ont rien trouvé de mieux que d'imposer aux communes une réduction du droit d'octroi qui grevait ces boissons.

Le projet Doumer, par une disposition singulière, tout en faisant disparaître le principal de l'impôt mobilier et de l'impôt des portes et fenêtres, le maintenait comme principal fictif pour le calcul des centimes départementaux et communaux. Au contraire le projet Cochery calculait les centimes sur le principal de la taxe d'habitation qu'il établissait.

Pour remplacer les centimes départementaux et communaux sur les im-

pôts mobilier et des portes et fenêtres, le projet Peytral établit une taxe sur les loyers. Le conseil général fixera chaque année pour chaque commune, sur la proposition du conseil municipal, et après avis du conseil d'arrondissement, le minimum de loyer, c'est-à-dire le chiffre de loyer qui ne sera pas imposable. Ce chiffre ne pourra pas dépasser 500 francs pour Paris. Puis les répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, répartiront la taxe entre les contribuables de chaque commune d'après la valeur locative matricielle des locaux servant à leur habitation. Après avoir fixé cette valeur locative, en avoir déduit le minimum de loyer, on aura ainsi obtenu les valeurs locatives totales, dont le dixième constituera le principal fictif servant de base aux centimes, c'est-à-dire à la taxe sur les loyers. Ce système est plus sûr que celui qui consisterait purement et simplement à faire porter les centimes sur le principal de la taxe nouvelle. Mais n'est-il pas étrange de maintenir dans les finances départementales et communales le principe de la répartition, qu'on juge désormais inadmissible dans les finances de l'Etat?

ALBERT WAHL,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lille.

CHRONIQUE POLITIQUE

PORTUGAL

(MAI 1897 — JANVIER 1899).

SOMMAIRE. — 1. La politique. — 2. Législation. — 3. Le congrès international de la presse. — 4. Le 4e centenaire de la découverte des Indes. — 5. Un peu de statistique.

LA POLITIQUE. — Depuis ma dernière chronique, le ministère a subi quelques changements. Il paraît que des difficultés dans les pourparlers avec les créanciers étrangers ont occasionné la démission du ministère ; mais le président du conseil démissionnaire, M. Luciano de Castro, a été chargé de constituer le nouveau cabinet ; il a confié le portefeuille des travaux publics à M. Elvino de Brito, ingénieur, directeur général de l'Agriculture, qui est indien. C'est le premier fils de l'Inde portugaise, qui se soit élevé aux fonctions ministérielles. Le portefeuille des affaires étrangères a été confié à M. Veiga Beirão, qui était auparavant ministre de la justice ; le portefeuille de la guerre au colonel Sébastien Felles, très connu par ses études militaires; celui de la marine et des possessions d'outre-mer à M. Eduardo Villaça, ingénieur, professeur à l'Ecole Militaire, un de nos hommes politiques les plus savants et les plus sympathiques ; celui des finances à M. Alphonse Espregueira, ingénieur notable, qui s'est voué depuis longtemps à l'étude des questions financières, et qui, au cours de ses voyages dans presque tous les pays d'Europe, a réuni des renseignements et acquis des lumières qu'il mettra à profit dans ses lourdes fonctions; le portefeuille de la justice est aux mains d'un journaliste connu qui est en même temps un fougueux orateur, M. Joseph de Alpoim. M. Luciano de Castro a conservé le portefeuille de l'intérieur.

Les luttes politiques ont alors diminué d'ardeur, et les ambitions se sont apaisées : l'opposition monarchique connaît les difficultés actuelles du gouvernement et... attend ; l'opposition républicaine, outre que ses chefs sont sans prestige, est divisée en petites fractions, qui font de la politique de coterie : elle combat plutôt les adversaires d'aujourd'hui qu'elle ne prépare l'avenir.

Conformément à la Constitution, les *Cortes*, (Parlement), ont été ouvertes par le roi, le 2 janvier courant.

Le discours d'ouverture, (*discurso da corôa*), lu par le roi, annonce que les ministres présenteront diverses propositions de loi, destinées à améliorer sensiblement la situation économique et financière du pays.

Le gouvernement demandera la réforme des services judiciaires, pour rendre plus rapide l'administration de la justice et mettre de l'harmonie dans l'application des lois ; il proposera d'établir l'assistance judiciaire ; il demandera la ratification de la convention avec les créanciers étrangers ; la répartition et la perception des impôts seront modifiées pour permettre l'équilibre du budget, sans qu'on recoure à de nouveaux impôts ; on réorganisera l'armée sans augmenter les dépenses, spécialement en développant l'instruction des réserves ; on développera, aux colonies, la culture du coton et du sucre, les chemins de fer, etc.

Telles sont, et il y en a d'autres, les promesses du gouvernement. Les accomplira-t-il ? Nous aurons la réponse bientôt.

Législation. — Les lois, votées par les *Cortes* en 1897 et 1898 n'offrent guère d'intérêt pour l'étranger.

Néanmoins, il convient de signaler les suivantes :

1° Loi du 18 février 1897, exemptant d'impôts ou de quelques charges douanières les nitrates de potassium, de sodium et d'ammoniaque, le chlorure de potassium, les phosphates de calcium, et les engrais. (Voyez le *Journal officiel, Diario do Governo*, n° 104, du 12 mai 1898).

2° Loi du 28 avril 1898, autorisant le gouvernement à passer avec les porteurs de titres de la dette extérieure une convention, dans des conditions nouvelles, quant aux capital, intérêt et amortissement. (*Diario do Governo*, n° 143, du 4 juillet 1898).

3° Loi du 4 juin 1898, exemptant de l'impôt du sceau et de la contribution industrielle les compagnies qui explorent des territoires d'outre-mer avec des pouvoirs souverains et qui partagent leurs bénéfices avec l'Etat. (*D. d. G.*, n° 160, du 23 juillet 1898).

A propos des territoires d'outre-mer, il faut observer que, contrairement aux renseignements donnés par la presse étrangère, les journaux du gouvernement démentent catégoriquement la nouvelle de l'aliénation, qui serait projetée, d'une partie de notre empire colonial au profit de l'Angleterre, de l'Allemagne, ou de toute autre puissance. Quels que puissent être les avantages d'une semblable aliénation, le pays verrait d'un mauvais œil la moindre atteinte portée à l'intégrité du territoire. L'avenir montrera peut-être que ce sentiment est plus patriotique que sage, mais il est aujourd'hui dominant.

Le congrès international de la presse. — On sait que le 5e *Congrès International de la Presse* a été tenu à Lisbonne, dans les derniers jours de septembre.

Dans la séance d'ouverture, le roi a salué les congressistes, dans un discours qui a mérité les plus vifs applaudissements ; et le président du congrès, M. Wilhelm, rédacteur en chef du *Neues Wiener Tagblatt*, de Vienne, a salué le roi et la reine, et, dans un habile discours, appelé notre pays, « le pays classique de la délicatesse. » En effet, les congressistes étrangers, notamment M. Singer, et l'illustre écrivain français, M. Jules Claretie, comme tous ceux dont la renommée appelait par avance

les hommages de la presse et du public portugais, ont reçu les témoignages les plus évidents d'admiration et de sympathie.

Dans la première séance, M. Faunay, l'infatigable promoteur des congrès de la presse, a lu un long et magnifique rapport sur les travaux du *Bureau de la Presse*, depuis la réunion de Stockholm jusqu'à celle-ci Cette lecture a été accueillie par des applaudissements enthousiastes.

M. Raqueni, Italien, a proposé que les journaux s'abstiennent de notices minutieuses sur les suicides et les duels.

Puis, M. Faunay a lu le rapport de M. Bevara, (Espagnol), sur les taxes télégraphiques. Ce rapport se terminait par les conclusions suivantes :

« 1° Les membres français du comité de direction sont chargés de présenter au ministre du commerce, des postes et des télégraphes, M Maruéjouls, l'expression de la reconnaissance du Congrès ;

« 2° Le Congrès confie au comité de direction le soin de continuer les démarches près des associations inscrites au bureau central, pour obtenir des gouvernements respectifs qu'ils adhèrent à la convention déjà existante entre la France et l'Espagne. »

Après une importante discussion, ces conclusions ont été adoptées, avec cette modification :

« Le Congrès adhère au principe de la réduction des taxes télégraphiques, en prenant, autant que possible, pour base la convention franco-espagnole. »

Un rapport a été également présenté par MM. Forelli, Viollier et Janzon, sur le *Bureau des Correspondants*.

D'après ce rapport, le *Bureau des Correspondants* offre des avantages évidents au journalisme international. On a déjà distribué partout les listes envoyées par les associations adhérentes au Bureau Central, et contenant les noms des journalistes qui, dans tous les pays de l'Europe sont prêts à être, soit à titre fixe, soit occasionnellement, correspondants de journaux étrangers.

Les journalistes inscrits au *Bureau des Correspondants* se répartissent entre les différents pays comme suit : Allemagne, 30 ; Angleterre, 17 ; Autriche, 62 ; Belgique, 31 ; Danemark, 7 ; Espagne, 6 ; Etats-Unis, 2 ; France, 70 ; Finlande, 2 ; Hollande, 10 ; Hongrie, 10 ; Italie, 138 ; Norvège, 6 ; Portugal, 6 ; Suède, 5 ; Suisse, 33 ; Turquie, 1. — Les villes qui ont donné le plus grand nombre d'adhésions sont : Paris, avec 51 inscriptions ; Milan, avec 50 ; Vienne, avec 41 ; et Rome, avec 38.

Les rapporteurs espèrent que la nouvelle institution sera développée ultérieurement, suivant l'empressement que mettront les directeurs des journaux à s'en servir.

Le rapport a été voté sans discussion.

Dans la seconde séance, on a vivement discuté le rapport de MM. Albert Bataille et Osterioth sur la propriété littéraire des articles politiques. Parmi d'autres orateurs, M. Jean Bernard a combattu énergiquement les conclusions du rapport ; et, M. Fauché, au nom de la presse de province, a soutenu la nécessité d'autoriser la reproduction des articles politiques

sans l'assentiment préalable des auteurs, pourvu que les noms des auteurs et des journaux soient cités dans la reproduction.

Cependant les conclusions du rapport ont été adoptées, sauf la modification suivante : dans la reproduction d'articles et d'extraits, on doit citer le titre du journal et le nom de l'auteur, si l'article est signé.

Dans la dernière séance a été présenté le rapport de MM. Bataille et Oeker sur l'enseignement professionnel des journalistes. Ce rapport a été combattu énergiquement par M. Jean Bernard. On a déclaré qu'il convenait que les directeurs de journaux fussent des professionnels. On a salué par des applaudissements la nouvelle donnée par M. Bataille, que le *Figaro*, de Paris, ouvrirait cet hiver un cours théorique et pratique de journalisme à l'usage des Français et des étrangers.

On a adopté aussi les conclusions d'un rapport de M. Viollier sur l'institution d'un tribunal d'arbitrage, et le *Bureau Central* a été autorisé à se constituer en tribunal d'arbitrage international.

On a ajourné au prochain congrès, qui aura lieu à Rome, la présentation du rapport sur la législation de la presse de tous les pays.

Le centenaire de l'Inde. — Conformément à l'arrêté ministériel du 2 avril 1897, le Portugal a célébré, en mai 1898, le quatrième centenaire de la découverte du chemin maritime des Indes. Un grand jubilé national a eu lieu à cette occasion, dans lequel on a rendu hommage à la mémoire des navigateurs portugais qui, les premiers, ont découvert les terres et les mers de l'Afrique, de l'Amérique et de l'Océanie. Beaucoup de nations s'y sont associées, et notre *Société de Géographie* a vu couronnée d'un brillant succès sa patriotique initiative.

Voici quelques échos de cette fête inoubliable :

On a fait en monnaie d'argent une émission de 500 contos, autorisée par une loi du 21 mai 1896. On a fait une large émission de timbres-poste et cartes-postales en séries de couleurs diverses. On a imprimé une riche édition commémorative des *Lusiades*, et on a fait une autre édition autographe du poëme immortel, dont chaque strophe était écrite par un écrivain, un artiste, ou un homme éminent du Portugal et du Brésil.

Un grand nombre d'ouvrages littéraires et scientifiques relatifs à des faits et à des personnages de l'histoire nationale ont été imprimés sous les auspices du comité exécutif du centenaire. Au siège de la *Société de Géographie*, on a établi un bureau de renseignements et un bureau de poste et de télégraphe à l'usage des étrangers, de la Commission centrale et du public ; ces bureaux ont été ouverts avant et pendant les fêtes de célébration du centenaire. On a organisé des expositions spéciales à la Bibliothèque nationale, aux archives du royaume, à l'arsenal maritime, à l'école navale, etc. On a fait une grande exposition des machines agricoles. On a inauguré le majestueux *Aquarius Vasco de Gama*, qui est aujourd'hui très visité par les nationaux et étrangers. On a organisé un cortège civique dans lequel étaient représentées toutes les classes et toutes les branches de l'activité sociale, des régates, des concours de tir et de vélocipédie, des

spectacles gratuits dans les théâtres, des grands concerts, un grand bal offert aux conseils municipaux de tout le royaume, etc., etc.

Un peu de statistique. — Il y aura quelque intérêt à connaître le mouvement de la population de ce petit pays de cinq millions d'habitants, de 1890 à 1893 :

Années :	Naissances	Décès	Augmentation de la population
1890	164.627	127.237	37.390
1891	162.051	115.610	46.441
1892	159.205	103.587	55.618
1893	164.141	109.931	54.210

Depuis quelques années l'excédent des naissances sur les décès tendait à diminuer et même à disparaître par suite des progrès de l'émigration. Heureusement, depuis 1890, quoique le chiffre des naissances soit peu élevé, le chiffre des décès est moins décourageant.

Quant à l'émigration, le tableau suivant montre son influence sur l'augmentation effective de la population.

Années	Augmentation de la population	Emigration	Augmentation effective
1890.....	37.390	29.314	8.076
1891.....	46.441	33.459	12.981
1892.....	55.618	20.881	34.737
1893.....	54.210	30.226	23.984

On voit que les symptômes alarmants de 1890 ont disparu et que depuis lors la population tend à augmenter, bien que cette augmentation soit lente.

Le commerce d'exportation a augmenté sensiblement depuis quelques années. D'un tableau statistique comparé que j'ai dressé, il résulte qu'en 1891, la valeur des marchandises exportées a été de 13 481 *contos* (1), tandis qu'en 1898 ce chiffre s'est élevé à 19.566 contos soit une différence de 6.085 contos. La seule exportation du bétail accuse un excédent de 2.159 contos, et celle des étoffes un excédent de 1.361 contos. L'exportation des étoffes, surtout dans nos possessions africaines, a eu un notable développement. Dans les premiers neuf mois, les étoffes portugaises placées sur les marchés africains ont atteint 2.000 contos. L'exportation des vins et des conserves a eu aussi un grand développement. Au contraire l'exportation de quelques denrées a subi un recul, notamment celle des chevaux ; le marché français était avantageux pour nous, mais dernièrement, la grande république a apporté des entraves à l'importation du bétail. L'exportation de l'écorce de liège a souffert de la concurrence du Maroc, de l'Espagne et de l'Italie. Mais ces diminutions partielles n'ont atteint que dans une faible mesure le développement de l'exportation en général.

Candido de Figueiredo
Membre de l'Académie royale des Sciences de Lisbonne.

(1) Le *conto* oscille entre 5.000 et 6.000 francs, selon le change.

SUÈDE

(Novembre 1897 — Janvier 1899).

Sommaire. — 1. Questions de l'Union; — *a*) rapport de la majorité suédoise du comité chargé d'établir le projet d'accord ; — *b*) rapport de la minorité suédoise; — *c*) rapport de la majorité norvégienne ; — *d*) rapport de la minorité norvégienne. — 2. La question du pavillon de commerce norvégien. — 3. Le Riksdag en 1898. — 4. Changements dans le ministère. — 5. Questions ecclésiastiques.

Questions de l'union. — La période écoulée depuis ma dernière chronique n'a été, sous aucun rapport, favorable à une heureuse solution des questions unionnelles qui restent toujours en suspens. Il en était déjà ainsi lorsque, le 7 mars 1898, on distribua simultanément aux représentations des deux royaumes le rapport du comité institué pour l'établissement d'un projet d'accord sur les questions unionnelles (Voir année 1897, p. 498). Au lieu de présenter *un seul* projet, arrêté par une majorité plus ou moins grande, le rapport ne renferme pas moins de quatre projets; deux émanent de la partie suédoise de la commission; l'un est appuyé par cinq membres, l'autre par deux. De même les membres norvégiens présentent aussi deux projets soutenus l'un par quatre membres et l'autre par trois! La détermination des rapports communs entre deux royaumes unis dont l'administration intérieure doit être distincte présente, au point de vue scientifique, un intérêt d'ordre plus général; il y a donc lieu de la traiter d'une façon plus détaillée.

On doit se rappeler que la question de la revision des règles qui régissaient l'union suédo-norvégienne fut soulevée par suite du désir, en soi-même naturel et fondé, que la Norvège nourrissait d'obtenir une influence plus directe sur la conduite des affaires diplomatiques, dont elle avait été complètement exclue lors de l'établissement de l'union, bien qu'ensuite quelques concessions aient été faites. Et, du côté de la Suède, on était d'autant mieux porté à aller au devant de ce désir naturel, que l'union devait évidemment acquérir ainsi une force nouvelle. On a même pensé pouvoir accorder à la Norvège la parfaite égalité de droits avec la Suède, mais sous certaines conditions et celles-ci surtout : après cette grande concession faite par la Suède, une pleine égalité serait aussi établie sous d'autres rapports et spécialement au sujet de la défense de l'union, pour laquelle les obligations de la Suède sont actuellement beaucoup plus importantes que celles de la Norvège ; et ensuite, les rapports réciproques des deux pays seraient fondés sur des bases si fermes et si sûres, que la représentation d'un des pays, sous apparence d'égalité complète, ne pût, en fait, obtenir une influence plus grande ; or, ce fait pouvait se produire facilement, par suite de la plus grande puis-

sance de la représentation norvégienne vis-à-vis du roi commun. Une question accessoire qui, en fait, devait exercer une grande influence sur la solution était de décider si les prescriptions relatives aux consuls et aux consulats, dont il n'est absolument rien dit dans l'acte d'union (Riksakt) devraient, comme jusqu'ici, dépendre du ministère des affaires étrangères, ou, comme on le demande du côté de la Norvège, être désormais placées sous la législation particulière de chacun des deux royaumes.

Nous passons maintenant à l'examen séparé des quatre projets.

a) *Projet de la majorité suédoise.* — Il part de cette idée que l'organisation de la direction des affaires étrangères a été le principal objet des travaux du comité et que là comme en toute chose, l'égalité devrait être établie entre les deux royaumes autant que possible. En conséquence, la règle actuelle, que le ministre des affaires étrangères doit être Suédois ne peut être maintenue qu'en cas d'absolue nécessité. Pour amener l'égalité en cette matière, il n'y a que deux moyens : le premier est que le ministre des affaires étrangères continue à être commun, comme actuellement, mais puisse être un Suédois ou un Norvégien ; ou bien que chacun des deux royaumes ait son ministère et son ministre des affaires étrangères. Et comme cette dernière alternative correspond non seulement à une opinion très répandue en Norvège, mais aussi à celle des membres de la minorité norvégienne du comité, elle est réservée, dans le rapport de la majorité suédoise, pour une plus ample étude. En ce qui concerne l'affirmation qu'un arrangement de cette sorte concorderait mieux avec le but de l'union et, selon l'opinion de la gauche norvégienne, pourrait être exécuté sans apporter de modification à l'acte d'union (Riksakt), les membres suédois déclarent y être complètement opposés et en formulent ainsi la réfutation : « En même temps que nous devions dénoncer cette interprétation de la loi comme inconciliable non seulement avec l'esprit de l'acte d'union, mais aussi avec la lettre de son paragraphe 7, nous ne pouvions davantage prêter notre concours à une modification du pacte d'union dans le sens indiqué. Même si l'on ne veut pas étendre le but de l'union au delà de la communauté dans la paix et dans la guerre, on est obligé cependant, pour arriver à ce but, de supposer l'unité dans la conduite et le maniement des affaires qui concernent les rapports des deux royaumes avec les puissances étrangères. Mais avec deux ministres des affaires étrangères, il n'existe, à notre avis, aucune possibilité d'arriver à cette unité, à moins que la direction ne soit exclusivement remise aux mains du roi irresponsable, ou bien que l'un des deux ministres des affaires étrangères ne soit placé dans une situation nettement supérieure à celle de l'autre. Dans le premier cas, on a sacrifié au détriment des deux royaumes l'un des principes les plus importants de la forme constitutionnelle de l'Etat ; dans l'autre, on a détruit cette égalité des deux royaumes, que la nouvelle législation devait justement avoir pour but d'entourer de la protection d'une loi fondamentale. Au reste, les tentatives qui ont été faites dans le comité pour établir des normes destinées à amener la communauté d'action d'abord entre les deux ministres des affaires étrangères, ensuite entre ces ministres et les ambassadeurs des deux royaumes à

l'étranger, et enfin pour l'entretien des relations diplomatiques avec les puissances étrangères, toutes ces tentatives, disons-nous, ont affermi chez nous la conviction que cette disposition, fausse en principe, ne serait pas davantage applicable dans la pratique. Il est fort douteux qu'aucune puissance étrangère consente, en présence de cette dualité de formes inconnue jusqu'ici dans les communications diplomatiques, à entrer en relations avec les royaumes unis qui, au point de vue politique et vis-à-vis de l'étranger, ont formé jusqu'à présent, et devraient, dans l'avenir aussi, continuer à former une unité. Nous pensons donc que la disposition qui admettrait deux ministres des affaires étrangères est inconciliable, aussi bien avec les intérêts les plus importants des deux royaumes qu'avec la stabilité future de l'union.

Il ne resterait donc que l'autre alternative, c'est-à-dire qu'en laissant subsister un ministère des affaires étrangères commun, on déciderait que le poste de ministre pourrait être occupé soit par un Suédois, soit par un Norvégien. Et cet arrangement lui-même suscite des difficultés essentielles qui ne pourraient être résolues d'une façon complètement satisfaisante qu'au moyen d'une sorte de délégation parlementaire commune. Mais comme les membres norvégiens du comité ont, à l'unanimité, repoussé toute représentation commune sous quelque forme que ce soit, même avec les conditions d'égalité les plus satisfaisantes pour la Norvège, la majorité suédoise est d'accord pour établir les rapports entre les deux pays de telle façon que la représentation de chaque royaume puisse, séparément, décider dans ces affaires. A cet effet le droit de mise en accusation, en ce qui concerne la responsabilité juridique du ministre des affaires étrangères, serait confié à des commissions spéciales, choisies dans les représentations des deux royaumes. Ces commissions auraient chacune, séparément, le droit de prononcer la mise en accusation, non seulement du ministre des affaires étrangères, mais aussi des autres membres du Conseil d'Etat de leur nationalité qui auraient participé, dans un Conseil ministériel ou dans un Conseil d'Etat unionnel extraordinaire, à la discussion de questions de paix ou de guerre. Un tribunal spécial serait institué pour le jugement de ces accusations et ce tribunal serait composé d'un nombre de membres égal pour chacun des deux royaumes et fournis, partie par leur cour suprême, et partie par leur représentation nationale.

Pour la fixation de la *contribution* de chaque royaume *au budget commun des affaires étrangères,* on a fixé par rapport au montant total du budget, un budget normal, en prenant pour point de départ les crédits actuellement alloués, auxquels nulle modification ne pourrait être apportée sans une décision concordante des deux représentations. La répartition de ce budget se ferait proportionnellement au chiffre de la population des deux royaumes, par périodes de cinq années, avec quelques modifications cependant, relatives à l'organisation des consulats. Des mesures analogues seraient prises pour la détermination du chiffre des apanages du roi et de l'héritier présomptif.

La communauté du ministère des affaires étrangères aurait pour suite

naturelle une communauté semblable dans l'organisation du corps diplomatique, sans faire obstacle toutefois à la possibilité, pour chaque Etat, d'envoyer à son compte des missions spéciales, des agents à l'étranger.

En ce qui concerne les institutions consulaires, il a été dit :

« Si l'on admet que la donnée et l'essence de l'union exigent que les royaumes unis agissent, dans leurs rapports avec les puissances étrangères, comme une unité, il devient d'une indéniable nécessité que ces rapports soient entretenus par des agents communs aux deux royaumes, que ces représentants soient ambassadeurs ou consuls. En effet, ces derniers doivent être considérés comme des organes publics de la puissance qui les a nommés et non comme des agents privés des commerçants et des industriels de leur pays. Il devient d'autant plus important de maintenir la nécessité de consuls communs que le développement des institutions diplomatiques et consulaires a montré, dans ces derniers temps, une tendance prononcée à voir s'effacer les limites tranchées qui séparaient autrefois ces deux sphères d'action. Les ambassadeurs se sont, de plus en plus, vu confier des affaires qui, autrefois, eussent été considérées comme étant du ressort spécial des consuls, en même temps qu'il arrive, encore bien plus souvent que les consuls sont utilisés pour l'exécution de missions politiques. Le diplomate et le consul sont de cette façon tellement appelés à se prêter un mutuel appui, les fonctions de l'un se relient à celles de l'autre par tant de fils imperceptibles, que tous deux seraient essentiellement gênés dans leur action si les fonctions diplomatiques étaient strictement séparées des fonctions consulaires. La faiblesse qui résulterait immédiatement pour les consuls de ce qu'ils ne pourraient plus, au même degré que jusqu'à présent, compter sur l'appui des ambassades, serait encore accrue par ce fait que le représentant de l'un seulement des deux royaumes, jouirait à peine de la même considération, ou ne ferait pas valoir aussi facilement son influence que s'il représentait les deux pays.

Et dans l'état même où se trouve actuellement la législation relative aux consulats, la communauté ne s'étend pas plus loin qu'il n'est nécessaires aux fins que nous venons d'indiquer. On laisse plutôt aux autorités centrales qui, dans chaque pays, sont chargées des affaires consulaires, une très grande liberté de diriger l'action des consuls dans un sens satisfaisant pour l'intérêt de chaque pays. En effet, le corps consulaire n'est généralement placé sous la surveillance et la direction du ministre des affaires étrangères qu'en ce qui concerne l'établissement des districts consulaires, la nomination aux emplois, l'installation des consuls auprès des autorités étrangères, leur rétribution et les affaires disciplinaires. Et même le plus grand nombre et les plus importantes des affaires de cette sorte sont décidées par le roi, en conseil d'Etat unionnel, après information auprès des autorités centrales de chaque pays et après avis du gouvernement norvégien. Les consuls restent, au contraire, sous la surveillance et la direction des autorités centrales pour l'exercice des plus importantes fonctions de leur emploi, telles que l'aide et la protection qu'ils doivent à leurs nationaux, ainsi qu'aux intérêts du commerce et de la navigation. Sous ces rapports, chaque pays a le droit de prendre de lui-même et sans immix-

tion de l'autre royaume telles mesures qu'il trouve convenables à ses intérêts particuliers. La direction supérieure commune n'a aucun besoin de mettre et n'a assurément jamais mis de restrictions gênantes à cette liberté. »

En maints endroits du rapport, il est question d'un point qui a sans doute essentiellement contribué à amener en cette matière l'impossibilité d'un accord avec la majorité norvégienne. Ce point, c'est l'opinion différente qui a cours en Suède et en Norvège touchant les devoirs du consul; car dans ce dernier pays, on veut considérer surtout ces fonctionnaires comme une sorte d'agents officiels du commerce et de la navigation, tandis qu'en Suède on estime que ces dernières fonctions sont non seulement différentes de celles du consul, mais sont, de plus, inconciliables avec la situation indépendante qu'il doit occuper pour protéger les droits de ses nationaux dans les pays étrangers. Personne ne pense à interdire aux Norvégiens d'entretenir pour cela des *agents commerciaux* particuliers.

Si on donne aux deux pays des droits égaux à la direction de la politique extérieure commune, il faut, par voie de conséquence, reconnaître le bien fondé des prétentions de la Suède à l'égalité des obligations des deux pays relativement à la défense de cette politique. Sous ce rapport, l'acte d'union (Riksakt) ne renferme qu'une déclaration (§ 4) relative au droit du roi de concentrer des troupes et de déclarer la guerre ou de conclure la paix. Par contre, la constitution (grundlag) norvégienne renferme (§ 25) d'une part, la défense absolue d'employer dans la guerre offensive aucune partie quelconque de la force militaire de Norvège sans le consentement du Storthing — ce qui, vu l'impossibilité effective de fixer une limite entre la guerre offensive et la guerre défensive, pourrait arriver à constituer un vrai péril; — de plus, elle contient aussi la défense d'employer d'autres troupes que les troupes de ligne au delà de la frontière de Norvège, et conséquemment même en Suède. Et, comme le Storthing a le pouvoir, dont il a même largement usé, de réduire au strict minimum l'armée dite de ligne, en lui substituant, suivant les principes modernes, l'armée de réserve (landtvärn), il deviendrait ainsi possible qu'on ne pût compter sur aucune partie des forces militaires norvégiennes pour la défense des royaumes unis, si cette défense devait avoir la Suède pour théâtre. Au contraire, toutes les forces militaires de la Suède sont disponibles, même pour la défense de la Norvège seule. Lors de l'établissement de l'Union, la constitution norvégienne fut formulée, quant à ses points principaux, dans les délibérations entre le Storthing et les envoyés suédois, alors que rien ne faisait prévoir qu'une modification pût être apportée à cette constitution en opposition avec le veto du roi; on pouvait donc admettre alors que le droit de commandement suprême de l'armée et de la flotte reconnu au roi par la constitution norvégienne, était suffisant. Mais depuis qu'une autre opinion relativement au veto constitutionnel du roi s'est formée, au moins en Norvège, et a prévalu en 1884, de fait, sinon de droit légal, il devient indispensable, au point de vue suédois d'inscrire dans l'acte d'union (Risksakt) non seulement le droit du roi au commandement suprême des forces militaires des deux pays, le droit de mobilisa-

tion et la libre disposition des forces ainsi rassemblées, mais aussi la mention de l'obligation pour chaque royaume d'entretenir une armée complètement équipée, proportionnellement au chiffre de leur population respective, etc., etc. C'est pour cela que le rapport de la majorité suédoise renferme quelques prescriptions à ce sujet, portant que la force militaire minima devrait être fixée par une loi établie d'un accord commun par le roi et les deux représentations.

En ce qui concerne la personne royale, celle du prince héritier, le cas d'une régence intérimaire, l'établissement d'un conseil d'Etat unionnel commun, pour l'expédition de certaines affaires, etc., etc., le rapport conserve, dans leur essence, les prescriptions antérieures.

Il est indiscutable que ce projet va, de la façon la plus conciliante, au-devant de prétentions raisonnables de la part de la Norvège, mais il est tout aussi certain que lorsque la loi devrait être appliquée, on pourrait difficilement éviter des tiraillements et peut-être autre chose par suite de la non-existence d'une délégation commune. Et telle est aussi la cause principale qui a fait que deux des membres suédois du comité n'ont pas cru pouvoir se rallier à ce projet et ont préféré en présenter un séparé.

b) *Projet de la minorité suédoise.* — Ce projet présente les différences de principes qui suivent avec celui de la majorité :

Abandonner le droit de poursuites en responsabilité constitutionnelle aux assemblées législatives des royaumes, séparément, paraît à la minorité n'être qu'une « apparence » d'identité. L'unité dans l'organisation du Storthing norvégien, la nature des moyens d'action qu'il tient à sa disposition et la manière dont il emploie ces moyens, donneraient au Storthing vis-à-vis de la direction des affaires étrangères, une importance qui manque au Riksdag suédois et l'influence que possède maintenant la Suède sur la conduite des affaires extérieures appartiendrait bientôt, sauf quelques cas exceptionnels, à la Norvège. La création d'un ministère des affaires étrangères unionnel, sans une représentation unionnelle, paraît à la minorité une impossibilité. Les membres formant la minorité du comité pensent qu'on pourrait arriver au but cherché en confiant à une députation commune, choisie dans le Riksdag et le Storthing, le contrôle de la conduite du département des affaires étrangères ainsi que le droit de fixer l'état des dépenses de ce département et de plus de traiter les questions concernant les affaires extérieures, droit dont autrement l'exercice devrait appartenir aux représentations séparées. Les membres de cette députation devraient être fournis *en nombre égal* par chaque royaume.

La députation commune, qui se rassemblerait alternativement à Christiania et à Stockholm se composerait de 60 membres, dont chacune des Chambres du Riksdag et des divisions du Storthing nommerait un quart parmi ses membres.

Le danger que la différence d'organisation du Riksdag et du Storthing pourrait, par cette institution, faire courir à l'égalité au détriment de la Suède, pourrait être évité, d'une part, en stipulant que pour demander le changement du ministre des affaires étrangères ou du conseil d'Etat une majorité des deux tiers des votants serait requise, et d'autre part, en éta-

blissant que toute modification dans le budget du ministère exigerait la majorité dans chacune des deux divisions de la députation.

Les restrictions au droit de disposition du roi sur les troupes norvégiennes devraient être abolies et l'acte d'union (Riksakt) devrait renfermer la reconnaissance directe au profit du roi, et dans chacun des deux royaumes, du droit d'adopter, de concert avec la représentation, les modifications constitutionnelles.

Le rapport se terminait par les appréciations suivantes, concernant l'avenir :

« Nous avons donc cherché, au point de vue formel aussi bien qu'au point de vue matériel, et en dehors des droits historiques acquis, à établir les fondements de l'égalité. Nous avons été, sous ce rapport, aussi loin que cela a été possible et peut-être pourra-t-on se demander si nous n'avons pas été trop loin. Cependant, rien n'a été obtenu dans le comité, parce que, non seulement tous les efforts faits par les Suédois pour obtenir les corollaires de l'organisation unionnelle du ministère des affaires étrangères — comme la communauté du corps consulaire et l'établissement d'obligations communes en ce qui concerne la défense — mais même la communauté de responsabilité, dans les limites si fortement réduites où l'ont présentée nos collègues suédois, tout a été unanimement repoussé par les membres norvégiens du comité. Si l'on doit admettre que cette situation représente le point de vue de la Norvège dans la question de l'union, il n'y a, à notre avis, qu'une solution possible, soit que la pensée se fixe sur l'intérêt que les deux royaumes ont au maintien de l'union, soit sur ce qu'exige la dignité de la Suède. Cette solution est que la Suède conserve la situation qu'elle occupe et qu'elle la maintienne imperturbablement en déclarant, en conformité avec ce que disait le Storthing norvégien, dans l'adresse du 23 avril 1860, concernant sa position dans la question de la revision de l'acte d'union, que le peuple suédois, qui tient fermement à l'union, telle qu'elle est, ne réclame en ces circonstances rien autre chose que le maintien, sans changement, de la situation, même s'il en devait résulter que quelques modifications ou améliorations dont l'œuvre de l'union aurait été susceptible, dussent être reculées jusqu'à ce que, dans l'avenir, une plus juste appréciation des rapports entre les deux royaumes se fut aussi établie en Norvège. »

On pourrait difficilement contester qu'au point de vue des *principes*, ce projet ne soit préférable à celui de la majorité. En même temps qu'il concède à la Norvège, une situation identique à celle de la Suède, il est plus simple dans l'application et semble devoir prévenir de futures dissensions unionnelles. Par contre, on peut élever quelques doutes sur l'opportunité qu'il y aurait pour la Suède, à suivre la politique unionnelle que la minorité nous représente comme la seule possible pour l'avenir. L'expérience nous montre suffisamment combien il est impossible, à la longue, de conserver en tous points et de façon suivie un point de vue purement négatif. On en vient à céder, d'abord sur un point, puis sur un autre, sans jamais rien gagner. Il semblerait préférable, ainsi que le recommande un projet émané dernièrement de l'initiative privée et discuté dans la presse sué-

doise, que, jusqu'à nouvel ordre, la Suède prît en propres mains la question diplomatique de l'union, qu'elle introduisit chez elle, avec des garanties satisfaisantes, la législation relative à l'égalité complète de situation pour la Norvège, en laissant celle-ci libre d'en user ou non.

c) *Projet de la majorité norvégienne.* — Ce projet, établi par la droite norvégienne du comité se distingue, au point de vue *formel*, de celui de la majorité suédoise, en ce qu'il ne réclame point l'établissement d'un nouvel acte d'union ; on conserverait l'ancien, dans lequel on intercalerait les nouvelles dispositions reconnues nécessaires. Celles-ci concernent le ministère des affaires étrangères et son budget, l'organisation des consulats, la composition et les attributions des Conseils d'Etat ministériel et unionnel, la régence intérimaire et la responsabilité tant du ministère des affaires étrangères que des membres du Conseil d'Etat ayant participé à l'expédition des affaires communes. Différentes dispositions concernant le roi, la maison royale et l'exercice du gouvernement en certains cas où le roi serait empêché, dispositions qui se trouvent dans le projet suédois d'union, rentreraient, suivant le projet norvégien, dans les constitutions particulières des deux pays. La conséquence, serait que chaque pays pourrait, en ces questions, opérer, sans consulter l'autre, des modifications qui pourraient avoir pour l'union de périlleuses suites.

Au point de vue *matériel*, le projet norvégien se rapproche beaucoup de celui de la majorité suédoise. Il en ressort spécialement avec une grande force, un accord complet avec les membres suédois du comité sur l'absurdité du système qui comporte deux ministères des affaires étrangères distincts et on constate avec satisfaction qu'il n'existe pas non plus de différences essentielles entre les deux majorités au sujet des détails de l'organisation de la direction des affaires étrangères.

Les différences qui subsistent sont les suivantes :

1° En ce qui concerne la défense commune, rien n'est fixé si ce n'est le droit du roi au commandement suprême des forces militaires et son droit de convoquer les troupes ;

2° Les conseillers d'Etat norvégiens qui auraient pris une décision d'accord avec le ministre des affaires étrangères dans ce qu'on nomme le Conseil d'Etat ministériel, ou dans le Conseil de paix et de guerre seraient, en cas de conduite répréhensible, cités en responsabilité, non devant la Haute Cour (Rikrätt) commune, mais devant un tribunal purement norvégien ;

3° Le Conseil d'Etat unionnel n'aurait pas, dans sa compétence, les affaires se rapportant à des questions de frontières ou à des comptes pécuniaires entre les deux royaumes ;

4° Rien n'est indiqué au sujet des allocations pour la maison du roi et celle du prince héritier ;

5° Enfin, il subsiste une différence en ce qui concerne l'organisation des consulats, question qui est donnée comme étant la cause essentielle qui a empêché l'accord de se produire, en même temps qu'on déclare que les autres points ou n'ont qu'une importance secondaire, ou contiennent des réclamations fondées en fait, de la part de la Suède.

Et, même en ce qui concerne l'organisation consulaire, on reconnaît qu'à

la vérité, les relations entre le ministère des affaires étrangères et les institutions consulaires ne peuvent être abolies ; mais, contrairement à l'opinion suédoise, que ces relations sont une conséquence nécessaire des prescriptions de l'acte d'union (Riksakt), les membres norvégiens ne veulent point abandonner l'opinion norvégienne qui prétend qu'il n'en est point ainsi. C'est pourquoi ils ne veulent point accorder la continuation perpétuelle de la communauté sur ce point ; ils ne veulent l'admettre que pour un laps de temps de 15 années, après lequel il serait, sans contestation possible, permis à chacun des royaumes de légiférer à sa façon sur ce sujet, tout en faisant entrevoir que les importants avantages économiques et autres qui résultent de l'organisation commune des consulats, seraient assurément suffisants pour en assurer la durabilité.

On ne peut faire autrement que considérer comme particulier et significatif, qu'en échange de concessions importantes faites par la Suède, pour arriver à la solution de ces questions d'une façon satisfaisante pour la Norvège, on trouve du côté de la Norvège un refus formel d'abandonner un seul point des droits qu'elle s'attribue, même en admettant que ces droits soient vraiment incontestables.

d) *Projet de la minorité norvégienne.* — Ce rapport de la minorité, c'est-à-dire de la gauche norvégienne, est principalement composé d'un volumineux exposé de motifs, auquel deux membres ont annexé une formule de modification de deux paragraphes de l'acte d'union, lesquelles modifications seraient tenues pour suffisantes, au cas où les prétentions du séparatisme norvégien seraient, d'abord, considérées comme admises par la Suède.

Ainsi, le § 4 de l'acte d'union serait modifié de la façon suivante : La première partie de ce paragraphe, qui contient les droits du roi, relativement à la guerre, à la paix, aux traités, aux ambassades, serait maintenue. Par contre, on supprimerait les prescriptions qui s'y trouvent actuellement au sujet du Conseil unionnel spécial de paix et de guerre. Ces prescriptions seraient reportées au nouveau § 5 proposé, lequel contient aujourd'hui l'organisation du Conseil d'Etat unionnel pour les autres cas. Ce paragraphe devrait dorénavant comprendre aussi les règles principales du fonctionnement du ministère des affaires étrangères. On ne voit pas toutefois mentionnée ici l'organisation d'un ministère des affaires étrangères spécial à la Norvège, mais l'établissement de cet emploi est supposé décidé *à priori*, par *les autorités de l'Etat norvégien seules*, sans avoir à consulter la Suède à ce sujet.

Selon la teneur proposée par l'article 5, les affaires étrangères communes devraient être traitées dans un Conseil unionnel, composé d'au moins trois membres de chaque royaume qui seraient les deux ministres des affaires étrangères, un ministre d'Etat et un conseiller d'Etat de chaque pays ou, en cas d'empêchement de l'un des membres des deux premières catégories, de membres du Conseil d'Etat agissant en vertu d'un mandat spécial. L'exposé de l'affaire, si elle concerne plus spécialement un des deux Etats, est fait par le ministre des affaires étrangères de ce pays, en tout autre cas, par le ministre à ce désigné par le roi. La préparation des affaires est faite en

commun par les deux ministres. Le protocole est transcrit dans les deux langues et communiqué aux deux représentations, si le secret n'est pas nécessaire ; dans le cas contraire, la communication ne se ferait qu'aux comités des deux représentations. La responsabilité constitutionnelle s'exerce suivant les lois spéciales de chaque pays.

Les questions de guerre se traitent dans un Conseil spécial plus important, composé de cinq membres au moins, pris dans le Conseil d'Etat de chaque pays et avec à peu près les règles actuelles.

Les règles générales contenues dans le paragraphe sont employées dans leurs parties applicables, pour les questions qui concernent le gouvernement intérimaire du royaume, et les décisions qui se rapportent à la maison royale.

Toutefois, les dispositions qui précèdent s'appliquent uniquement aux affaires diplomatiques communes, celles qui se rapportent aux relations des deux royaumes avec les puissances étrangères. Mais les questions diplomatiques qui concernent seulement un des deux royaumes, sont traitées exclusivement par les autorités nationales et par conséquent devraient être préparées, traitées et expédiées par le seul ministre des affaires étrangères, le seul Conseil d'Etat de ce pays.

Cette dernière stipulation est considérée par les membres de la gauche norvégienne comme s'imposant d'elle-même et comme n'exigeant, pour entrer en vigueur, aucune modification dans l'acte d'union. En effet, toujours à ce point de vue, toute la communauté actuelle en ce qui concerne la direction des affaires étrangères repose sur des empiètements de la part de la Suède et du roi unionnel et n'a aucun point d'appui, ni dans la loi fondamentale norvégienne, ni dans la Constitution de l'union où, au contraire, il est présupposé que la Norvège doit avoir un département des affaires étrangères et une diplomatie propres!!

Mais ce n'est point une tâche facile de chercher — en dépit des prescriptions si nettes de l'acte d'union relativement à l'unité dans la direction des affaires étrangères, et de sa non moins nette présupposition d'un ministre des affaires étrangères suédois placé à la tête de ce département — de chercher, disons-nous, à prouver des allégations aussi extraordinaires, lorsque « la preuve » exige une autre mesure et d'autres bases, en forme et en fait, que ce qui suffit à des articles subversifs de journaux.

Mais l'espace nous permet à peine ici d'indiquer brièvement la marche de cette argumentation. On cherche d'abord, par un long exposé historique des circonstances qui ont accompagné l'établissement de la Constitution norvégienne (Grundlag) et celui de l'acte d'union (Riksakt), à démontrer qu'aucun de ces instruments n'a restreint le droit de la Norvège de surveiller, en qualité de « royaume souverain » la marche de ses affaires étrangères particulières ; qu'aucune des prescriptions qui y sont contenues ne comporte de règlementation sur ce sujet ; enfin, que la Norvège n'a jamais, par une renonciation expresse, abandonné ses droits en ces matières. Ensuite, on cherche à faire valoir tous les faits qui, dans l'histoire de l'union, peuvent être interprétés comme une preuve de la situation indépendante de la Norvège vis-à-vis des puissances étrangères et, à l'aide

de tout cela, on cherche finalement à prouver qu'on doit considérer « l'ins-« titution d'un ministère des affaires étrangères commun comme une créa-« tion nouvelle, faite en dehors des vraies limites de l'union. » (!)

Puis, partant de cette position favorable, on fait ses objections de « forme » et de « fait » dirigées aussi bien contre le projet des membres suédois du comité, que contre celui, surtout, de la majorité norvégienne ; de ces projets, aucun ne vaut rien, déjà par cette simple cause qu'ils amèneraient « une restriction correspondante dans l'indépendance de chacun des royaumes, chose à laquelle on s'est toujours opposé du côté de la Norvège. »

En ce qui concerne les institutions consulaires, les membres de gauche ne consentent, à aucun prix, à accorder une communauté, même intérimaire, mais, au contraire, ils exigent que le programme de la gauche réclamant un corps consulaire purement norvégien nommé par une autorité exclusivement norvégienne, soit immédiatement réalisé.

Il est clair, qu'au point de vue suédois, ce projet est inacceptable. Il renferme, en effet, la dissolution de l'union réelle actuelle et n'offre, en remplacement, qu'une union personnelle, maintenue seulement par la personne du roi ; et, de plus, par la situation incomparablement plus faible qui est créée au roi en Norvège, ce pays en viendrait à posséder et à exercer la suprématie dans les affaires communes. Cependant, ce projet mérite d'être considéré attentivement comme exprimant l'opinion qui règne dans le gouvernement norvégien et dans le Storthing et peut-être aussi parmi la majorité du peuple norvégien. Il faut reconnaître pourtant que si, de cette façon, la Norvège obtenait une prédominance décidée et arrivait ainsi à se faire attribuer plus d'influence qu'il ne lui en revient raisonnablement, il est probable qu'elle n'émettrait plus de nouvelles prétentions. C'est une toute autre chose de savoir comment, à la longue, la Suède pourrait s'accommoder de cette situation.

Que de petits peuples, qui ont besoin de leur force réunie pour protéger leur existence, au lieu de tendre par tous les moyens à une alliance plus intime dans ce but, dépensent leurs forces en contestations réciproques, et cherchent, consciemment, à affaiblir et à dénouer les liens qui les réunissent au lieu de les renforcer, c'est là un fait bien triste et contraire à toute loi logique de développement, et qui tôt ou tard, devra leur faire courir le plus grand danger. Mais, en dehors de cela et de quelque nature que le projet de la minorité norvégienne puisse être en soi-même, il offre pourtant un certain mérite, en ce qu'il est absolument conséquent. Et justement à cause de cela, il devrait obtenir la préférence sur l'un et l'autre des projets des deux majorités, projets qui par suite du point de vue transactionnel auquel ces majorités se sont arrêtées ne serviraient, par le fait, qu'à donner naissance à de nouvelles contestations. Soit ceci, soit cela ! En conséquence, on devrait, soit comme la minorité suédoise le propose, créer des institutions capables de conserver l'unité, soit, et alors plus tôt que plus tard, consentir à la dissolution de l'union !

Il appartient maintenant au roi et aux gouvernements des deux pays de décider quelles mesures doivent être prises à la suite de ces confuses déli-

bérations. Comme il n'en est résulté, même pour la forme, aucune proposition commune, il devenait impossible d'établir sur ces bases un exposé pour les deux représentations. Les rapports furent seulement portés à leur connaissance. Mais la continuation des négociations pouvait être mise en question et il s'est ainsi élevé entre les deux gouvernements une discussion qui a servi à jeter un plus grand jour sur la question ; c'est pourquoi nous allons en indiquer les traits principaux.

Le gouvernement norvégien, à Christiania, — maintenant gouvernement de gauche et composé justement en partie des membres de la minorité du comité, — remit, le 16 septembre 1898, une note posant comme condition expresse de la reprise des négociations qu'on en acceptât comme base fondamentale la prétention de la minorité norvégienne à la dissolution de la communauté unionnelle, aussi bien en ce qui concerne le ministère des affaires étrangères, qu'en ce qui se rapporte à la diplomatie et aux consulats. Mais comme cependant on considérait comme certain que le gouvernement suédois n'admettrait pas un pareil point de départ, on fit savoir, par écrit, que, pour le moment, aucune mesure ne serait prise !!

Lors du rapport sur l'affaire dans le Conseil d'Etat unionnel du 21 octobre, le Conseil d'Etat suédois émit d'abord, à l'unanimité, l'opinion de continuer les négociations entre les Conseils d'Etat des deux royaumes, mais à la condition que tout projet de modification à apporter à l'acte d'union dans le but d'introduire dans la conduite des affaires étrangères une égalité désirable entre les deux royaumes devrait absolument partir de la supposition d'une communauté stable, non seulement dans ce département, mais aussi dans les institutions diplomatiques et consulaires.

Lorsque la section norvégienne du Conseil d'Etat, se référant purement et simplement à la note ci-dessus mentionnée du gouvernement norvégien, eût décliné cette condition, le Conseil d'Etat suédois déclara que « les explications fournies à l'intérieur du comité, aussi bien par les membres suédois que par la majorité norvégienne démontraient pleinement que la base réclamée par le Conseil d'Etat norvégien pour la reprise des négociations sur la question unionnelle — c'est-à-dire des organes séparés pour chacun des royaumes dans le département des affaires étrangères — est fausse en principe et inexécutable en pratique. Si des tentatives devaient être faites pour introduire une telle organisation dans la législation de l'union, il n'y a, selon l'opinion du Conseil d'Etat suédois, aucune possibilité de douter que ces tentatives aboutiraient à la dissolution de l'union. Le principe adopté par le Conseil d'Etat norvégien ne peut, en conséquence, servir de point de départ aux négociations sur la question.

En cette circonstance, et le Conseil d'Etat norvégien ne se considérant pas comme autorisé à poursuivre les négociations sous la présupposition réclamée par la Suède, comme aussi le succès des négociations a pour condition première que l'on soit, des deux côtés, d'accord pour prendre un point de départ conciliable avec la continuation de l'union dans son ensemble actuel, le Conseil d'Etat suédois estime qu'il est obligé d'abandonner son opinion sur l'utilité de la poursuite des négociations relatives à la question, mais propose, en toute soumission que sur le rapport du

comité ainsi que sur les projets de divers membres de ce Conseil, il ne soit, pour le moment, pris aucune mesure.

Si, dans un avenir rapproché, les négociations ne sont pas reprises et que, par suite, nulle décision nouvelle ne soit prise, il semble que la conséquence en sera que le mode actuel de procéder en ce qui concerne la direction des affaires étrangères et de tout ce qui est en relation avec elle, même dans les détails, doive continuer à être appliqué sans changement. Car il n'y a évidemment dans les circonstances actuelles aucun motif d'y apporter quelque modification, avant que, par le moyen d'un accord réciproque entre les deux peuples, les prescriptions actuelles puissent être remplacées par de nouvelles, qui organiseraient plus complètement les relations de cette nature et, avec la conservation de l'existence de l'union et sa stabilité continue, introduiraient l'égalité désirable en ce domaine entre les deux peuples.

Toujours sous la présupposition faite par le Conseil d'Etat suédois, il se déclare prêt à reprendre les négociations sur cette matière aussitôt que le désir en sera manifesté par la Norvège et il nourrit l'espoir qu'on arrivera tôt ou tard en Norvège à l'opinion qu'il est nécessaire de protéger l'union par la reconnaissance du principe de l'égalité.

En réponse à ce qui précède, la section norvégienne du Conseil d'Etat répliqua que les prétentions du gouvernement suédois étaient en opposition avec la constitution norvégienne, et ne trouvaient aucune justification dans l'acte d'union; et que ces prétentions seraient inconciliables avec la situation de la Norvège comme Etat indépendant (!). Elle déposa ensuite une protestation contre l'affirmation du gouvernement suédois que la rupture des négociations devait amener le maintien de la manière de procéder actuelle et contre sa demande au roi pour « qu'il ne fût pris aucune décision à ce sujet. »

Le Conseil d'Etat suédois répliqua à son tour qu'il n'avait aucunement réclamé de « décision » royale relativement à la façon de procéder dans l'expédition des affaires étrangères, mais seulement exprimé son opinion sur la position effective de la question; puis il ajouta que : lors de l'établissement de l'union, et par l'institution même de la communauté dans la conduite et le maniement des affaires qui concernent les rapports des deux royaumes avec les puissances étrangères, on avait suffisamment montré tout ce qu'il y a d'insoutenable dans l'assertion actuelle qu'une telle communauté serait opposée à la constitution norvégienne et avec la situation de la Norvège comme royaume indépendant. Puisque la Norvège est un royaume indépendant, uni à la Suède sous un roi, et qu'une expression de cette union est la communauté dans la conduite des affaires extérieures, on doit reconnaître que si la réglementation proposée par le Conseil d'Etat suédois au sujet des affaires extérieures pose, en effet, une limite au droit des deux royaumes de traiter chacun séparément ces questions, cette limitation n'exerce pas plus d'influence sur la situation indépendante de la Norvège que sur celle de la Suède.

Après une courte réplique du Conseil d'Etat norvégien, le roi fit inscrire au protocole une brève note dans laquelle il déclarait que la continuation

des négociations serait infructueuse ; il exprimait en même temps, non seulement son profond chagrin de la nécessité où il était de prendre une semblable résolution, mais en même temps aussi son espérance de voir la question reprise dans un avenir assez proche, pour être alors conduite vers une heureuse fin ; le roi terminait sa communication par ces mots :

« Nous devrons aussi nous souvenir avec reconnaissance que, même sous les règles unionnelles suivies jusqu'ici, c'est-à-dire depuis 1814, les deux peuples unis, mais indépendants, de la presqu'île scandinave ont pu jouir non seulement des bienfaits d'une paix ininterrompue, mais encore atteindre à un point de développement intellectuel et matériel qu'on n'aurait même pu supposer alors. »

La question du pavillon de commerce norvégien. — Les expressions menaçantes et les exigences de la Norvège ne pouvaient, naturellement, manquer d'éveiller en Suède une certaine animosité, qui a encore été accentuée par la façon dont la question d'un nouveau pavillon de commerce norvégien a été discutée et décidée par le Storthing et le gouvernement norvégien. Le Storthing ayant décidé en 1893 pour la première fois d'enlever la marque d'union du pavillon de commerce norvégien et ayant pris en 1898 pour la troisième fois la même résolution, celle-ci devait, aux termes de la Constitution norvégienne, acquérir force de loi, même sans la sanction du roi, à condition toutefois que l'on considère le Storthing comme ayant le droit de régler par une loi, une affaire de cette sorte, ce qui est douteux à deux points de vue.

Le § 111 de la Constitution norvégienne établit à la vérité le droit de la Norvège à arborer un pavillon commercial particulier (le pavillon de la flotte de guerre doit être unionnel), mais elle ne donne nulle part le droit au Storthing de déterminer par une loi la figure de ce pavillon. Une instance à ce sujet, présentée un peu plus tard par le Storthing fut repoussée de la façon la plus absolue par Charles Jean, fondateur de l'union. En effet, le droit de décision au sujet de semblables symboles nationaux peut être considéré comme une prérogative naturelle de la puissance royale. Cette question fut réglée pour un temps par un décret dû à l'initiative royale (1821) et sans le concours du Storthing (1). Au point de vue de la législation purement norvégienne le roi pourrait établir qu'en pareille question le droit de légiférer appartient à lui seul et qu'il n'a pas à ce sujet un veto suspensif, mais bien un veto définitif.

On doit ajouter que la question, aussi bien par sa nature que par son développement historique, doit aussi être considérée au point de vue unionnel. Comme, par suite du décret de 1821, la Norvège ne pouvait être considérée comme ayant, dans la question des pavillons, une égalité com-

(1) Avant la création de l'union, la Norvège n'avait pas de propre pavillon ; le pavillon de Danemark était aussi celui de la Norvège. Ce pavillon reçut les changements suivants : au lieu de la croix toute blanche sur champ rouge au centre du pavillon, on fit cette croix bleue et blanche. Mais pour la navigation sur les mers lointaines, la Norvège fut autorisée à arborer le pavillon commercial suédois en signe de protection contre les Etats Barbaresques.

plète avec la Suède, le roi Oscar Ier, en 1844, alla au devant des vœux de la Norvège lorsqu'il inaugura son règne en établissant d'une façon absolument identique la disposition des pavillons, et décida pour cela que dans chaque royaume le quart supérieur du pavillon serait rempli par le pavillon de l'autre. Il faut remarquer que cette décision, qui concernait les deux royaumes et comportait des modifications dans l'extérieur de leurs deux pavillons, fut prise en Conseil d'Etat unionnel sans la moindre contradiction du côté de la Norvège. Au contraire ce changement occasionna alors en Norvège une grande satisfaction et fut accueilli par une joie générale. Il semble d'autant plus conséquent en pareille matière qu'une modification soit opérée d'une façon analogue, que la modification apportée par un des royaumes exerce nécessairement une influence sur l'autre. Autrement celui-ci continuerait à porter les couleurs de l'autre sans réciprocité, ce qui pourrait engendrer de fausses suppositions sur les rapports réciproques des deux royaumes. Dans ces conditions, le roi devait avoir le droit d'exiger que l'affaire ne fût pas décidée par le Conseil d'Etat norvégien seul, mais fût portée devant le Conseil d'Etat unionnel.

Cependant — après, il est vrai, de longs débats dans lesquels une forte pression fut probablement exercée sur lui par le ministère norvégien actuel — le roi consentit, le 10 décembre, non seulement à la discussion et à la solution en Conseil d'Etat seulement norvégien ; mais, après avoir refusé sa sanction au projet de loi, il consentit à la promulgation de la loi, fait en vertu duquel le droit du Storthing de légiférer en pareille matière était reconnu par le roi. Dans ces circonstances, il n'y a pas grande importance à attacher à la protestation faite par lui en termes émouvants contre la modification apportée à un pavillon qui jusqu'alors avait été à l'étranger un symbole non seulement de l'union des deux royaumes, mais aussi de leur égalité !

Il est évident que la cause de cette modification arrachée par force ne pouvant être cherchée dans le désir d'établir l'égalité complète entre les deux royaumes, la décision prise à son sujet ne peut être interprétée en Suède que comme une bravade insultante et comme l'expression d'un désir de faire à l'étranger une démonstration contre la continuation de l'union ! Il serait vraiment difficile de donner une autre signification à l'acte par lequel la Norvège fait disparaître de son pavillon la marque d'union qui était autrefois portée par les pavillons des deux pays ! La Suède va-t-elle maintenant, par condescendance pour la Norvège, enlever aussi la marque d'union de son pavillon ? C'est ce qui doit, jusqu'à nouvel ordre, être considéré comme tout à fait incertain et n'est probablement pas près de se réaliser.

Le dernier mot n'est cependant pas encore dit sur cette question. Pour que la résolution de la Norvège puisse, autrement que sur le papier, produire son effet, il est de toute nécessité que le nouveau pavillon soit reconnu par les puissances étrangères. Mais, à son tour, cela exige une notification aux puissances et des instructions aux ambassadeurs et aux consuls chargés, à l'étranger, de veiller au respect dû au pavillon. Ces prescriptions doivent être données dans les formes établies pour l'expé-

dition des affaires extérieures, et par conséquent sur la proposition du ministre des affaires étrangères. Il est peu croyable que le ministre actuel considère comme de son devoir d'appuyer cette proposition ; mais, d'un autre côté, il est encore moins croyable que le roi, après avoir consenti à la promulgation de la loi en Norvège, doive faire bon accueil aux efforts de son ministre pour le dissuader de prendre ces mesures.

Le Riksdag en 1898. — Les élections, relativement peu nombreuses, qui eurent lieu à l'automne de 1897, ne changèrent en aucune façon le caractère du Riksdag, mais furent, au contraire, plutôt de nature à renforcer le gouvernement et l'ancien système suivi par lui. Il n'existe donc, par conséquent, aucune tension de rapports entre le gouvernement et le Riksdag pris dans son entier, pas plus qu'entre les partis dans celui-ci, la petite fraction, dite parti du peuple, qui existe dans la deuxième Chambre valant à peine d'être mentionnée. La conséquence naturelle est qu'une organisation plus forte des partis n'étant pas nécessaire, leurs liens ont tendance à se relâcher, de sorte que les représentants se sont groupés, indépendamment des vues de parti, autour des diverses questions à résoudre et seulement d'après la nature de ces questions. Cette tendance à l'abandon de la discipline de parti s'est montrée, s'il est possible, plus fortement accentuée en 1898 que dans le Riksdag précédent. Par le fait, les travaux du Riksdag n'y ont rien perdu, même si les discussions ont suivi une marche moins mouvementée.

Bien que le gouvernement n'ait pas réussi à faire accepter tous ses projets, la tenue générale du Riksdag fut, en fin de compte, de nature à raffermir encore sa position déjà solide. La plus brillante victoire du gouvernement fut celle qu'il remporta sur la question de la construction d'un chemin de fer dans la partie la plus septentrionale du pays — au delà du cercle polaire — depuis les riches mines de fer situées en cet endroit jusque vers le royaume voisin, la Norvège, sur le territoire de laquelle il se continuerait par un court trajet jusqu'au port norvégien de Ofoten. On a fait beaucoup d'objections à ce plan ; d'abord que la Norvège exerçant son pouvoir sur la partie terminale de ce chemin de fer serait ainsi mise à même d'imposer ses conditions au trafic de la voie ; ensuite qu'une grande exportation de minerai par cette voie causerait un dommage sensible à toute l'industrie suédoise du fer. L'opinion, soit dans le Riksdag, soit au dehors, était, au total, peu favorable à ce plan, qui aurait été certainement repoussé si le gouvernement — peut-être par un témoignage de prévenance envers la Norvège — n'avait transformé l'affaire en question de cabinet. Après quelque échange de paroles à ce sujet, il remporta une brillante victoire dans les deux Chambres. On décida aussi l'établissement d'une autre voie de communication entre les deux pays : un chemin de fer côtier partant de Gothembourg.

On approuva de même, en grande partie, les projets du gouvernement sur plusieurs questions de législation. Les plus importants sont : une nouvelle loi sur les rapports entre les époux en ce qui concerne le droit de propriété ; une loi sur les chèques, mise en concordance avec ce qui existe

en Danemark et en Norvège et une loi créée dans un but humanitaire sur le droit de pâture pour les rennes de la population laponaise.

Le projet de budget du gouvernement fut aussi accepté en général, non cependant sans une assez notable réduction sur le budget de la défense maritime. Par suite de l'heureuse situation économique du pays, les revenus de l'Etat étaient rentrés cette fois encore en plus grande abondance qu'on ne s'y attendait, de sorte qu'il restait de l'année précédente un excédant disponible de 12.615.000 couronnes. Le projet de budget du gouvernement se soldait par 124.727.000 couronnes ; le Riksdag s'arrêta à 123.393.000. On continua d'attribuer des sommes importantes au fonds d'assurances des travailleurs, au fonds du trésor public, et l'on décida, sans avoir besoin de contracter d'emprunt, une assez longue liste d'allocations pour l'extension du réseau des voies ferrées. Il se produisit aussi des réductions d'impositions, partie au moyen de la suppression de l'impôt du timbre sur les lettres de change circulant à l'intérieur, et partie par des modérations sur les contributions foncières pesant sur la propriété.

Pendant les derniers jours du Riksdag, on décida aussi, sur l'initiative du gouvernement, mais non pas sans opposition, la prolongation pour une année encore de la réglementation sur le cabotage et le trafic par les frontières entre la Suède et la Norvège. On accorda ainsi, sans réserve, au sujet de la réciprocité, un droit illimité à la navigation norvégienne et certaines franchises de douane aux marchandises norvégiennes importées par la frontière. De même, les droits de douane existant antérieurement furent maintenus à leur taux, sauf une élévation, dans un but protectionniste, de quelques articles de moindre importance.

A la vérité, un nombre assez grand des projets du gouvernement furent repoussés. Les plus importants étaient l'organisation de l'administration de l'armée ; l'extension du droit de vote communal, projet qui tomba par suite de l'intention de la seconde chambre d'accomplir dès à présent une extension beaucoup plus grande que celle proposée ; la présentation de nouveaux règlements sur les mines ; et, par dessus tout, un projet très étendu du gouvernement sur l'assurance des travailleurs contre la vieillesse et contre les accidents. Le Riksdag ne semble pas pouvoir se décider pour quelque forme que ce soit d'assurances obligatoires.

Pour finir, nous devons mentionner que, sur certaines questions, le Riksdag a fait des déclarations de principes et requis des projets de gouvernement au sujet de modifications proposées à la législation. Nous citerons, entre autres, les déclarations du Riksdag au sujet de peines conditionnelles et relativement à l'introduction de pénalités plus sévères (afflictives) au lieu des courtes punitions de prison qui n'ont pas donné les résultats qu'on en attendait.

Changements dans le ministère. — Deux changements partiels seulement se sont produits : le ministère des affaires ecclésiastiques, M. *Giljam*, a été remplacé par M. le conseiller de justice *Claëson* et au ministre de la marine, à M. *Christensson* a succédé le commandeur *Dyrssen*. Si quelques questions ecclésiastiques, dont nous parlerons plus au long tout à l'heure,

ont contribué à la retraite de M. Giljam, l'homogénéité du ministère n'a pourtant pas été altérée par ces changements.

Questions ecclésiastiques. — Vers la fin de l'année 1897 et au commencement de l'année 1898, le clergé et les cercles ecclésiastiques manifestaient un grand émoi. La cause en était une question sur la manière d'agir du clergé à l'occasion de baptêmes accomplis par des laïques en dehors des règles ecclésiastiques. En soi-même, un baptême de cette sorte n'a rien d'opposé aux principes du protestantisme, mais, pour la régularité des affaires ecclésiastiques, il est prescrit par la loi ecclésiastique suédoise qu'un semblable baptême ne doit être administré qu'en cas d'absolue nécessité et doit être ensuite confirmé par un prêtre. Des cas de baptême sans absolue nécessité s'étaient cependant reproduits de plus en plus souvent et la question s'éleva de savoir quelle devait être, en ce cas, la vraie manière dont le clergé devait procéder à l'inscription dans les registres ecclésiastiques qui, en Suède, sont aussi les registres de l'état-civil. Par une circulaire royale du 13 juin 1896, il fut prescrit qu'une inscription de baptême ne devait pas être faite, à moins qu'on n'eût pu savoir de science certaine que toutes les prescriptions nécessaires pour donner au baptême le caractère de sacrement avaient été véritablement observés lors de son administration. Cela pouvait être interprété comme une espèce de reconnaissance officielle de la légalité des baptêmes laïques, quoiqu'une telle reconnaissance renfermât une modification de la loi, modification qui, en l'espèce, ne rentrait pas dans la compétence du gouvernement. On admit donc, d'abord, que la circulaire ne comportait pas de vues si étendues et renfermait seulement un appel à la prudence, mais que, néanmoins, l'appréciation de la validité de l'administration du baptême continuerait à appartenir au clergé. Mais plusieurs décisions royales dans de semblables cas, par lesquelles le ministre des affaires ecclésiastiques prescrivait la reconnaissance de la validité de baptêmes qui avaient été improuvés par le clergé et dont l'inscription avait été refusée par lui, forcèrent bientôt celui-ci à se former une autre opinion de la circulaire. Alors un véritable orage s'éleva dans tout le clergé du royaume et se traduisit par une pétition en masse, signée par plus de 1.700 prêtres, c'est-à-dire par les deux tiers environ du clergé du royaume. On y demandait que le clergé fût libéré de l'obligation d'enregistrer comme actes sacramentels les baptêmes administrés par des laïques hors du cas de nécessité absolue.

Le gouvernement choisit, pour traiter cette affaire, un moyen inconnu dans la constitution de notre Eglise, la convocation de tous les évêques du royaume à une conférence au cours de laquelle ils émettraient leur avis sur la question. Avant la réunion de la conférence, on remit à son président une nouvelle adresse où la plus grande partie (600 environ) des prêtres qui n'avaient pas signé la première pétition, déclaraient y adhérer, de sorte qu'elle pouvait maintenant être considérée comme l'expression unanime de l'opinion du clergé tout entier. Le clergé fut relevé de l'obligation de reconnaître le caractère sacramentel du baptême laïque, qui toutefois devait être inscrit dans les registres ecclésiastiques, mais sous la formule

purement négative « non baptisé par l'Eglise suédoise. » Cependant, rien ne se trouve établi, pour l'avenir, au sujet de la valeur légal d'un acte de baptême ainsi enregistré.

La réunion de la représentation particulière de l'Eglise suédoise, dite « Kyrkomötet » (Concile), a eu lieu le 10 septembre de l'année écoulée. C'est là une institution toute particulière à la Suède et qui a le droit de participer à l'établissement de la législation ecclésiastique, tantôt avec le roi seul, tantôt avec le Riksdag. Le concile est composé pour une moitié des commissaires laïques à ce désignés, et, pour l'autre moitié, des représentants du clergé. Il doit se réunir tous les cinq ans. Tous ces représentants étant choisis en vue de résoudre une liste définie de questions et étant en général des personnes capables de se former sur ces questions une opinion indépendante, l'institution fonctionne en général très bien et on déploie dans les débats une grande connaissance des choses et beaucoup de talent. Le concile de cette année ne fit pas exception à cette règle. Cependant les résultats en furent purement négatifs ; il se borna à ajourner ou à rejeter les projets présentés de façon qu'il ne se produisit aucun changement important dans la législation ecclésiastique ; ce fait dépend de la nature même des choses, qui veut que toute législation ecclésiastique réelle soit animée d'une tendance conservatrice, mais provient en partie aussi de ce que les principales questions qui ont été agitées, notamment une nouvelle traduction de la Bible et un projet relatif à un nouveau livre de psaumes, ne pouvaient encore être considérées comme suffisamment étudiées.

Pendant le cours de cette année, il a été, du reste, promulgué dans le domaine ecclésiastique, diverses constitutions, parmi lesquelles nous noterons : une loi étendant en certains cas le droit au mariage ecclésiastique ; une loi tendant à faciliter le droit de contracter mariage ; une loi sur la publication des bans au cas où le prêtre en serait empêché ; une loi sur l'inscription des mariages contractés à l'étranger et une loi étendant le droit pour les femmes mariées de voter dans les élections sacerdotales.

G. K. Hamilton,
Professeur à l'Université de Lund.

NORVÈGE

(ANNÉE 1898)

SOMMAIRE. — Le Storthing. — Le ministère. — La politique générale. — Questions unionnelles. — Constitution. — Législation. — Elections communales.

LE STORTHING. LE MINISTÈRE. LA POLITIQUE GÉNÉRALE. — En 1897, les élections au Storthing donnèrent au parti radical une plus forte majorité qu'on ne s'y était attendu, puisqu'en effet le parti obtint au Storthing 79 sièges, contre 35 occupés par les fractions conservatrice et modérée. Nous devons cependant faire remarquer que cette prépondérance se trouvait beaucoup plus grande que ne l'était la majorité du parti parmi les électeurs, puisque 53 1/4 pour cent seulement de ceux-ci votèrent avec le parti radical, tandis que 46 3/4 pour cent votaient avec les partis conservateur et modéré. Avec une législation électorale moins défectueuse, la proportion des partis au Storthing, au lieu de celle rapportée ci-dessus, eût été, par conséquent, de 60 à 61 pour les radicaux contre 53 à 54 pour les conservateurs et les modérés.

Le parti radical employa aussitôt sa notable prépondérance dans le Storthing, et cela d'une façon qui n'est possible qu'avec la Constitution norvégienne. En effet, le parti composa exclusivement de ses propres adhérents l'une des divisions du Storthing, le « Lagthing », ce qu'il pouvait faire sans perdre en même temps la majorité dans l'autre division du Storthing, « l'Odelsthing. » Et comme le Lagthing, réuni à la cour suprême (Höiesteret) forme le Rigsret, tribunal auquel il appartient de juger les procès intentés par l'Odelsthing aux membres du conseil d'Etat pour crimes politiques (Embedsforbrydelser), il en résulte qu'en agissant comme il l'a fait, le parti radical se mettait en mesure de pouvoir accuser et condamner les membres du ministère qui, de façon ou d'autre, pourraient exciter le mécontentement du parti, ou simplement ne pas se conformer à ses désirs.

Sous un autre rapport aussi, cette notable majorité radicale au Storthing est destinée à exercer une grande influence sur notre politique parce qu'elle permet au parti de réaliser sans obstacle les changements, dont nous parlerons ci-après, dans le pacte fondamental, (Grundloven), changements pour lesquels une majorité des 2/3 est nécessaire.

Comme on le pouvait prévoir, le triomphe électoral des radicaux devait aussi exercer son influence sur la composition du ministère. En effet, aussitôt après la réunion du Storthing au commencement de février, le ministère de concentration Hagerup donna sa démission et le roi chargea M. Steen, un des chefs du parti radical et qui avait déjà été à la tête du gouvernement de 1891 à 1893, de former un ministère, lequel, formé le 17 février, se composa principalement de personnages qui, comme M. Steen

lui-même, avaient autrefois siégé dans le gouvernement. Avant sa formation, une polémique acerbe s'éleva dans la presse même du parti radical. En effet l'organe de ce parti rédigé avec le plus de talent peut-être, le « Verdens Gang » se fit l'avocat d'une opposition décidée contre M. Steen et ses collaborateurs. Il les représentait comme des personnes à la fois peu capables et peu considérées dans le parti et leur reprochait spécialement d'avoir, dans les questions unionnelles, fait un tel fiasco qu'on estimait que la direction du parti aussi bien que leur situation de conseillers du Roi, devait maintenant passer en d'autres mains, afin d'infuser un sang plus actif dans la politique du parti. Plus tard aussi une opposition s'est formée dans le propre parti du ministère, — opposition qui toutefois ne paraît pas avoir réuni autour de soi une fraction notable de ce parti ; — elle s'est manifestée par une critique constante des actes du gouvernement, critique qui, au total, en arrive à dire que le gouvernement n'a guère fait autre chose que de reprendre et d'appliquer le principe américain : que les emplois de l'Etat appartiennent au parti victorieux. L'application de ce principe présente quelque difficulté dans le domaine de l'armée et de la marine, car il y a relativement très peu d'officiers qui aient adopté les vues du parti radical. Mais on travaille cependant énergiquement à établir parmi les jeunes officiers la conviction que les voies qui conduisent aux positions supérieures seront fermées à quiconque ne se ralliera pas au parti. On peut donc facilement prévoir que notre armée et notre flotte seront peu à peu amenées au même niveau que, par exemple, l'armée et la flotte grecques lorsqu'éclata la dernière guerre gréco-turque.

Questions unionnelles. — Nous avons dans une précédente chronique mentionné le rapport du Comité de l'Union, daté du 29 janvier 1898. La publication de ce rapport, qui eut lieu simultanément dans les deux royaumes au commencement de mars, confirma le bruit qui courait depuis un temps assez long, que ni l'ensemble des membres suédois et norvégiens de ce comité, ni une fraction norvégienne d'un côté et une fraction suédoise de l'autre n'avaient pu arriver à un accord complet. Il est certain qu'une pluralité de membres norvégiens et une pluralité de suédois étaient arrivées bien près l'une de l'autre et même s'étaient mises d'accord sur les questions les plus importantes et touchant de plus près aux principes, spécialement sur le *principe même de l'organisation d'un ministre unionnel des affaires étrangères*, emploi qui pouvait être occupé soit par un Norvégien, soit par un Suédois ; — de plus, sur une représentation diplomatique commune auprès des Etats étrangers ; — sur la subordination du corps consulaire à la direction commune des affaires étrangères ; — sur l'organisation d'un Rigsret commun devant lequel le ministre des affaires étrangères serait responsable ; — sur l'expédition des affaires communes dans un Conseil d'Etat commun formé de membres des conseils d'Etat des deux royaumes ; — et sur la continuation de la contribution des deux royaumes à la couverture des dépenses communes.

Et, ce qui n'était pas le moins important, c'est qu'on était arrivé à se mettre d'accord sur ces points sans qu'il fût devenu nécessaire de recourir

à l'organisation de délégations unionnelles, ainsi que cela se fait en Autriche-Hongrie, ni — comme on le réclamait en plus d'un endroit en Suède — sans mettre aucun obstacle à la souveraineté particulière de chaque royaume en ce qui concerne sa puissance et son organisation militaires.

Et cependant, comme nous l'avons dit, l'accord n'était pas parfait. Le dissentiment portait surtout sur deux points. L'un concernait la responsabilité constitutionnelle des membres des conseils d'Etat Norvégien et Suédois qui étaient appelés à faire partie du conseil d'Etat unionnel. La pluralité suédoise voulait en effet que ces conseillers d'Etat, comme le ministre des affaires étrangères lui-même, ne fussent responsables que devant le Rigsret unionnel, tandis que la pluralité norvégienne trouvait plus juste de passer outre aux règles actuelles de la responsabilité des conseillers d'Etat pour les rendre justiciables soit du Rigsret spécial suédois, soit du Rigsret spécial norvégien.

Il existait un désaccord encore plus important en ce qui concerne *l'institution du corps consulaire*. Pendant qu'en effet la majorité suédoise du Comité demandait qu'il fût légalement établi dans le pacte unionnel que les royaumes devaient aussi avoir un corps consulaire commun, la majorité norvégienne trouvait qu'il n'était ni nécessaire, ni même utile, de priver pour toujours chaque royaume de sa liberté sous ce rapport. Cette fraction du comité accordait bien que le corps consulaire, organisé soit comme commun, soit comme séparé pour chaque royaume, devait être subordonné au ministère des affaires étrangères commun ; il accordait aussi que la communauté de fait du corps consulaire qui existe maintenant constitue, pour l'instant, une organisation favorable aux deux royaumes. Mais il trouvait que par les raisons ci-dessus rappelées, on devait se borner à inscrire dans la loi la continuation de cette communauté pour une période de 15 années après laquelle chacun des royaumes pourrait mettre fin à la communauté par une résolution prise sous forme de loi, et entrant en vigueur après un délai de 5 ans.

On pouvait s'étonner de voir que, du côté de la Suède, on se montrât peu décidé à accepter une semblable organisation. Il est, en effet, incontestablement certain que les cercles gouvernementaux et diplomatiques avaient, il y a peu d'années encore, une tout autre opinion à cet égard, et qu'une organisation comportant des consuls de commerce distincts pour chacun des royaumes était considérée par eux comme très compatible avec l'Union ainsi qu'avec une direction commune des affaires étrangères et une commune diplomatie. On savait aussi que, personnellement, le roi Oscar partage ou a partagé cette opinion. On ne risquerait pas de se tromper beaucoup en admettant qu'il aurait été possible aux deux fractions du comité de se mettre d'accord sur ces points et sur quelques autres points litigieux moins importants, pour si peu qu'il y eût eu quelque chance qu'un pareil accord entre elles eût réellement abouti à une convention entre les deux royaumes. Mais tout espoir à ce sujet était, pour l'instant, presque éteint, et la grande prépondérance que les élections norvégiennes avaient donnée au parti radical — qui, en grande partie, est favorable à une dissolution

ou à un relâchement de l'Union — avait pour ainsi dire rejeté en dehors du monde des réalités cette solution qui, cependant eût consolidé les rapports unionnels pour une assez longue durée. Aussi n'y a-t-il point trop à s'étonner si même les fractions du comité qui étaient favorablement disposées pour un règlement définitif de la question ont considéré comme peu utile d'abandonner leurs postulats principaux et de pousser à l'extrême leurs concessions réciproques. Au sujet des deux minorités intransigeantes du comité, l'une suédoise et l'autre norvégienne, il nous suffira de faire remarquer que leurs propositions appartiennent simplement au monde des utopies et qu'il n'en sera jamais question dans une politique pratique d'union. Les amalgamistes suédois du comité proposaient une union d'une nature bien plus intime que celle qui existe actuellement. Entre autres choses, ils demandaient des délégations unionnelles revêtues du droit de décider dans les affaires communes ; ils voulaient aussi introduire dans le pacte unionnel plusieurs stipulations touchant au gouvernement intérieur des royaumes, par exemple au droit de sanction donné au roi sur les résolutions de modifications aux constitutions particulières des royaumes. De leur côté, les séparatistes norvégiens du comité réclamaient la cessation d'une direction commune des affaires étrangères des royaumes ; ils voulaient que chacun des royaumes eût son ministre des affaires étrangères particulier et une représentation diplomatique particulière. Toutefois l'incompatibilité de ce programme avec l'Union et l'impossibilité de son application pratique fut reconnue de la façon la plus incontestable, notamment par la majorité norvégienne du comité, et l'évidence de ce fait sera certainement de plus en plus reconnue par le parti radical en Norvège.

Lorsqu'on apprit que l'accord complet n'avait pu se produire entre les majorités norvégienne et suédoise du comité, les partis qui, en Norvège, désirent la continuation de l'union, éprouvèrent d'abord une vive déception. Cependant on ne trouva pas, de ce côté, qu'il y eût lieu d'envisager l'affaire sous un aspect trop sombre. Car enfin il y avait là ce fait satisfaisant, que, par suite des pourparlers du comité et de sa discussion approfondie des questions en litige, on était arrivé plus près de se comprendre réciproquement et de s'entendre que cela n'avait jamais encore eu lieu, puisqu'en effet l'accord complet sur l'organisation, étudiée dans tous ses détails, de la charge de ministre unionnel des affaires étrangères devait avoir, sous ce rapport, une importante signification. Dans ces circonstances, il y a donc sujet de nourrir l'espoir que les dissentiments qui subsistent encore au sujet de points relativement moins importants pourront aussi, et dans un avenir peu éloigné, être aplanis à leur tour.

Il semblerait que les pourparlers et le rapport du comité de l'union aient apporté un notable changement d'orientation dans la politique unionnelle du parti radical norvégien. Dans les grands et influents cercles de ce parti, en effet, on pense qu'il n'y a plus lieu de mettre en doute l'impossibilité de pouvoir jamais réaliser, dans le cadre de l'union, le plan des deux ministres séparés des affaires étrangères. Les conséquences ultérieures de cette manière de voir ont été toutefois différentes

selon les groupes différents du parti. Dans les groupes les plus rapprochés du gouvernement, la conséquence semblerait bien avoir été une certaine tendance à la passivité, avec ajournement à un avenir plus ou moins éloigné, parce que l'on craint que les chances pour une action unionnelle énergique ne soient bien petites pour le moment, tandis que la non-réussite d'une semblable entreprise ébranlerait certainement la situation du gouvernement. Dans d'autres cercles du parti, on a durement critiqué cette passivité et ces lettres de change à longue échéance tirées sur l'avenir et demandé qu'au moins, « en attendant », on reprit l'action unionnelle sur certaines questions bien limitées, et spécialement sur des questions se rapportant à l'établissement d'un corps consulaire purement norvégien. Enfin bon nombre d'hommes, et des plus marquants du parti, reconnaissent ouvertement que le programme unionnel suivi jusqu'ici par le parti : « deux ministres des affaires étrangères », a été frappé d'avortement et déclarent vouloir à l'avenir travailler ouvertement à la complète dissolution de l'union. Pour faire aboutir ce projet et se concilier aussi bien la Dynastie qu'une opinion européenne possible, on a, de ce côté mis en avant l'idée d'un « Royaume national », c'est-à-dire la conservation de la forme d'Etat monarchique même après la dissolution de l'union et le transport, après la mort du roi Oscar, de la couronne de Norvège au deuxième de ses fils dans l'ordre de succession au trône, c'est-à-dire au prince Charles, le même qui l'automne dernier a épousé la princesse Ingeborg de Danemark. Quelque fantastique qu'un pareil plan puisse paraître, rien ne prouve qu'il ne sera pas appelé à jouer un rôle dans la politique unionnelle future du parti radical.

Enfin nous devons dire quelques mots de la solution donnée à quelques affaires qui se rattachent à la question unionnelle. La première est celle du retour des *apanages du Roi et du Prince Royal* au chiffre anciennement fixé. En 1893, et comme punition d'une politique qui n'était pas considérée comme suffisamment docile aux exigences du parti radical, ces apanages furent réduits de respectivement 336.000 et 80.000 couronnes à 256.000 et 30 000 couronnes. Mais, dans les années qui viennent de s'écouler le parti put se convaincre par d'amères expériences du manque d'efficacité de ce moyen de punition, en même temps que de la triste impression que le procédé avait éveillée au-delà des frontières. Aussi, pendant qu'un ministère radical avait la direction des affaires, le Storthing décida, le 14 juin dernier, de ramener les apanages à leur ancien chiffre.

Cette résolution pouvait être interprétée comme une tentative de réconciliation avec la Suède, où la réduction des apanages avait éveillé beaucoup de mauvaise humeur.

Il en est tout différemment de la résolution prise pour la troisième fois, le 17 novembre, par le Storthing, de se faire *enlever du pavillon commercial norvégien la marque unionnelle commune instituée en 1844*. Nous avons dans une précédente chronique parlé des deux précédentes résolutions prises à ce sujet et fait remarquer que, d'après la constitution norvégienne, une résolution légale adoptée pour la troisième fois devenait loi

même si elle n'était pas revêtue de la sanction du roi. Cette éventualité s'est maintenant produite. Dans les peu nombreuses occasions précédentes où une résolution légale, après s'être vu refuser deux fois la sanction, était adoptée une troisième fois, le roi avait toujours, la troisième fois, sanctionné cette loi, de façon que, quant à la forme, elle était loi par la volonté concordante du roi et du Storthing. Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, le ministère Steen demanda au roi de vouloir bien encore, dans la circonstance présente, employer la même façon de procéder. Toutefois, dans une pièce dictée au protocole du conseil d'Etat du 10 décembre, le roi déclara qu'il croyait nécessaire de porter à la connaissance de tous qu'il ne pouvait donner à la résolution légale cette sorte d'assentiment que lui eût communiqué un consentement de sanction ; entre autres choses il prononça les paroles suivantes qu'il convient de citer mot pour mot, parce qu'elles éclairent la situation de la façon la plus autorisée.

« La marque actuelle d'union placée sur les pavillons est à mes yeux le « signe le plus caractéristique qu'on puisse imaginer de l'exacte parité des « deux royaumes, sans que le caractère du pavillon, comme pavillon na- « tional, soit le moins du monde altéré ou diminué.

« Lorsque, dans les premières années du règne de mon père bien-aimé, « les pavillons de l'Union furent simultanément institués dans les deux « royaumes, cette résolution royale fut accueillie avec enthousiasme par « le peuple norvégien. Et, depuis lors, le pavillon norvégien, frappé de la « marque unionnelle, a été porté sur toutes les mers du monde, reconnu « comme la marque d'un royaume indépendant, partout honoré, partout « honorable. Je ne puis donc trouver aucune raison valable d'un change- « ment qui, je le sais, causera un grand chagrin à un grand nombre de « patriotiques citoyens norvégiens.

« Lorsque dorénavant un seul des deux pays continuera à porter la « marque de l'union sur son pavillon de commerce, tandis que l'autre pays « l'en aura effacé, le signe commun de leur parité aura disparu et l'on peut « croire que cela amènera une appréciation inexacte et nuisible pour la « Norvège, de la situation réciproque des deux royaumes. »

En même temps, le roi décida, conformément aux prescriptions de la constitution, que, malgré le refus de sanction, la résolution légale serait promulguée comme loi, ce qui eut lieu en effet dans le journal officiel norvégien « Lootidende » du 15 décembre. Cette date sera à noter, car la loi sur le pavillon porte qu'elle entrera en vigueur un an après sa promulgation, c'est à-dire le 15 décembre 1899. Mais, outre que nous avons là le premier exemple de promulgation royale d'une loi non revêtue de la sanction, ce qui vient de se passer évoque aussi, à un autre point de vue, une question intéressante de droit public que nous allons exposer. La constitution (Grundlov) norvégienne permet au roi de s'arrêter à une décision dont tous ses conseillers ont cherché à le dissuader ou contre laquelle même ils ont protesté. Et cette circonstance ne libère point les ministres d'Etat de l'obligation de contresigner une résolution de cette nature, dont, par conséquent, personne ne porte la responsabilité constitutionnelle. Comme cependant cet état de choses est peu en accord avec les doctrines

de droit public qui sont plus jeunes que la loi fondamentale norvégienne, le parti radical a cherché à interpréter rétroactivement les prescriptions de la loi fondamentale et à les abroger au moyen d'un paragraphe proposé lors de la revision de la loi fondamentale en 1814, — paragraphe expressément repoussé, du reste, — portant qu'il doit toujours se trouver un ministre responsable de chacune des décisions du roi, et que, par conséquent, dans la circonstance actuelle, les ministres d'État auraient dû refuser de contresigner une décision déconseillée par eux tous. Le ministère Steen n'a toutefois point admis cette doctrine dans la situation actuelle, puisque, sans donner sa démission, il a pris son parti d'un refus de sanction auquel tous les membres du conseil s'étaient opposés de la façon la plus formelle, et que le ministre d'Etat a contresigné la décision prise par le roi contrairement aux avis donnés.

Lorsqu'une nation est habituée à considérer ses symboles nationaux et parmi eux son pavillon comme des choses sacrées et placées bien au-dessous de la politique de parti, il est facile de comprendre qu'un changement si important dans le pavillon commercial norvégien a produit le plus grand mécontentement chez la plupart des Norvégiens qui ne sont pas entièrement inféodés au parti radical. Et il était naturel aussi que les Suédois s'indignassent en voyant effacer du pavillon commercial norvégien la marque d'union commune aux deux royaumes, instituée en 1844 à la suite de négociations entre Suédois et Norvégiens. Toutefois, comme la loi ne défend pas aux citoyens d'employer, dans les circonstances non officielles, le pavillon norvégien jusqu'ici en usage (c'est-à-dire avec la marque d'union), il est probable que c'est là ce qui va être fait sur une grande échelle et surtout par nos marins, qui voient avec amour ce pavillon sous lequel la flotte de commerce norvégienne s'est accrue jusqu'à devenir une des plus importantes du monde et sous lequel elle s'est fait connaître sur tous les océans.

Enfin, on ne peut oublier de considérer l'importance des *crédits militaires* dans leur rapport avec la question unionnelle. Lorsque les deux navires cuirassés pour lesquels un crédit avait été accordé en 1895 eurent été terminés en 1897, le Storthing alloua, le 14 juin 1898, par 74 voix contre 35, les sommes nécessaires à la mise en chantier de deux autres navires cuirassés et vota en outre un budget militaire extraordinaire d'un peu plus de 9 millions de couronnes, en même temps qu'il décrétait l'émission d'un nouvel emprunt d'Etat de 20 millions de couronnes pour couvrir les dépenses militaires extraordinaires des dernières années. On disait ouvertement du côté du parti radical que ces mesures étaient prises dans le but de procurer une force plus importante à l'action politique unionnelle du parti. Cependant, si l'on met ces tendances hors de cause et si l'on considère cette grande augmentation des mesures défensives à un point de vue purement objectif, on reconnaîtra qu'il n'y a là aucun caractère menaçant ou belliqueux, car elles peuvent essentiellement être considérées comme des mesures nécessaires pour réparer ce qui avait été négligé pendant une longue période de temps par le nihilisme défensif du parti radical.

Modifications a la constitution. — L'année 1898 est destinée à rester une année remarquable dans l'histoire de notre développement politique, non seulement par les événements qui se sont produits dans le domaine de la politique unionnelle, mais aussi par les modifications qui ont été apportées dans la constitution intérieure du pays. La plus importante de ces modifications est l'établissement de *Storthing permanents*.

Jusqu'en 1871, le Storthing ne se réunissait que chaque troisième année. Depuis, et en vertu d'une modification apportée en 1869 dans le pacte fondamental, le Storthing s'est réuni chaque année au commencement de février. On pensait, lorsque cette réforme a été introduite, que la durée de cette réunion annuelle ne dépasserait pas 3 ou 4 mois (environ la durée de session du Riksdag suédois). Cependant cette durée s'est peu à peu allongée, de telle sorte que, pendant ces dernières années, le Storthing est resté réuni pendant cinq ou six mois et quelquefois davantage. Tandis que le parti conservateur s'est toujours efforcé d'arrêter cette extension en présentant un projet de limitation de la durée des sessions à un maximum déterminé pour la session ordinaire du Storthing (par conséquent ainsi que cela a lieu en Suède et en beaucoup d'autres pays, l'idéal des chefs du parti radical a toujours été, au contraire, la permanence du Storthing, avec la simple interruption des vacances d'été et de Noël. Cet idéal s'approche fortement de sa réalisation par la résolution sanctionnée du pacte fondamental du 10 juin 1898, qui fixe au 10 octobre le commencement des sessions du Storthing. Par cette modification, les députés ruraux du Storthing espèrent pouvoir revenir un peu plus tôt au printemps à leurs travaux d'agriculture et à l'aide de quelques allusions à cet espoir, on réussit à gagner à cette réforme plusieurs voix même en dehors du parti radical. Aucun politicien avisé ne doute que la suite de cette réforme sera que la durée des sessions du Storthing arrivera à s'étendre sur la plus grande partie de l'année pour n'être interrompue, en été, que par quelques mois de vacances et par d'autres vacances plus courtes pour les fêtes de Noël. Cette année on a décidé que ces vacances de Noël s'étendraient du 17 décembre au 9 janvier, soit une durée de 3 semaines. Toutefois pendant la discussion qui eut lieu à ce sujet au Storthing, on put comprendre par quelques allusions, qu'à l'avenir la durée de ces vacances serait notablement accrue, ce qui, à son tour aura pour conséquence que le Storthing ne pourra terminer la session qu'un peu plus avant dans le printemps qu'on ne l'avait d'abord prévu. Or, les adversaires de cette réforme craignent, pour deux raisons surtout, qu'elle ne vienne à exercer une influence nuisible sur notre politique. Tout d'abord, l'ingérence continuelle du Storthing et de ses comités dans les détails de l'administration se fera encore plus fortement sentir qu'à présent et l'on sait par les tristes expériences faites soit chez nous, soit ailleurs, combien cette ingérence exerce une action perturbatrice d'une part et d'autre part démoralisante. Bien plus, et comme cela est déjà arrivé, les comités du Storthing deviendront le centre de l'administration, sur lequel se dirigeront tous les regards et toutes les convoitises et où toutes les influences, personnelles ou de coterie, sauront se faire prévaloir. Ensuite cette réforme fera de plus en plus passer le mandat de député dans

les mains de ces hommes qui font de la politique leur industrie principale et pour lesquels ce qui devient en conséquence, un intérêt personnel, une affaire de premier rang, c'est d'abord d'être élu au Storthing, pour ensuite, si la chance est bonne, se conquérir une place dans un ministère ou dans un autre, ou si la fortune n'est pas si favorable, pouvoir au moins se faire récompenser des services rendus au parti par la nomination à un emploi de l'Etat. Pendant que l'honnête industriel qui ne peut, sans les plus grands risques, abandonner ses affaires pendant la plus grande partie de l'année se verra, par la prolongation de la durée des sessions, forcé de se retirer de plus en plus de la politique active, une assemblée nationale permanente et gouvernante est au contraire l'élément où le politique professionnel se gaudit comme le poisson dans l'eau et où tout le long de l'année il peut se livrer de tout cœur à son sport habituel, les longs discours sur la politique transcendante, les interpellations, les votes de blâme, les intrigues de corridor, les échanges de bons services et le plaisir de faire et de défaire les ministères. Malheureusement, le politique professionnel, cette plante parasite de la démocratie, se plaît et profite d'une façon remarquable dans le sol norvégien et l'on se demande, non sans étonnement et sans envie, comment il se fait que d'autres pays, la Suisse par exemple, avec sa démocratie si caractérisée, sont cependant à peu près exempts de cette plaie sociale.

Une autre importante modification apportée en 1898 au pacte fondamental contribuera aussi à porter ce mal social à un point d'épanouissement encore plus complet. Je veux dire par là l'introduction dans le pacte fondamental de la résolution du 30 avril instituant le *suffrage universel* pour les élections du Storthing. En vertu de cette résolution, le droit de vote appartient à tout homme âgé de 25 ans qui, par suite de certains délits, n'a pas perdu ce droit de vote et qui ne reçoit pas ou au moins pendant la dernière année avant l'élection n'a pas reçu de secours de l'assistance publique. On admet que, par cette réforme, le nombre des personnes jouissant du droit de vote sera porté de environ 11 0/0 à environ 19 0/0 de la population et à environ 77 0/0 de la totalité des hommes de 25 ans. Or, aux termes de la constitution norvégienne, l'organisation du Storthing est celle d'une Chambre unique renouvelable en son entier tous les trois ans ; — tous les électeurs sont éligibles ; — la composition du Sthorting au point de vue social et économique est éminemment démocratique ; — le roi n'a pas le droit de dissolution et ne possède en fait de législation qu'un veto suspensif. — et enfin c'est la majorité du Storthing qui, *de facto* sinon *de jure*, détermine la composition du Ministère et dirige l'administration. Pour toutes ces raisons, on doit admettre que le droit de vote restreint, comme il l'était jusqu'ici, fournissait la seule et unique garantie conservatrice, protectrice de la minorité, que renfermât la constitution norvégienne. En brisant cette dernière barrière, la constitution norvégienne s'est avancée plus loin dans la direction démocratique radicale que n'importe quelle autre constitution européenne, sans en excepter même la constitution grecque. C'est une expérience politique dont l'avenir seul pourra juger les résultats.

Législation. — Parmi les lois de l'année, nous mentionnerons les suivantes :

1° Loi du 30 avril 1898 sur la création d'un *asile criminel* où seront recueillis les aliénés criminels.

2° Loi du 4 juin sur le *traitement des cadavres*, en partie pour la protection contre l'inhumation des personnes en état de léthargie, en partie pour entourer de plus de garanties le certificat établissant que la mort n'a pas été occasionnée par une action punissable.

3° Loi du 11 juin sur la *crémation des cadavres*, portant que toute personne âgée de plus de quinze ans est admise à faire une déclaration portant que son cadavre doit être incinéré, déclaration qui sera obligatoire pour les héritiers à la condition que le défunt aura laissé après lui les sommes nécessaires pour couvrir les frais. L'installation et le mode de fonctionnement des fours crématoires devront, aux termes de la loi, être approuvés par le Roi.

4° Loi du 28 novembre sur l'*Interdiction*. Les actions en interdiction basées sur la faiblesse d'esprit, la folie, l'alcoolisme ou autres motifs, et devant aboutir à la nomination d'un tuteur, ressortiront à un tribunal collégial composé d'un *juge ordinaire de première instance* assisté de deux « commissaires de conciliation » (juges de paix) du district. Appel de la décision pourra être porté devant la cour suprême.

5° Loi du 10 décembre sur l'Entrepôt et la Manutention du *carbure de calcium*, et sur la fabrication et l'emploi du *gaz acétylène*. La loi confie au Roi le droit de prendre les mesures nécessaires relativement à la production, à la manutention, etc., desdites matières.

Un projet de loi qui a été antérieurement plusieurs fois déposé sans réunir une majorité fut, pendant le mois de décembre, discuté de nouveau dans l'Odelsthing. En apparence, il a pour but de protéger les travailleurs des fabriques contre une pression politique injustifiable de la part des patrons; mais il est conçu de telle façon qu'en réalité il donnerait aux syndicats socialistes le moyen d'exercer une forte pression tant sur les patrons que sur ceux des ouvriers qui ne veulent point se conformer aux décisions des syndicats. Comme, par suite du chiffre élevé des impositions et aussi de la rudesse de procédés des syndicats et du manque de discipline des ouvriers, notre industrie se trouve, en général, dans une position extrêmement critique, un projet de loi comme celui en question, qui en réalité est suscité par la propagande socialiste, a rencontré une opposition énergique de la part des chefs d'industrie, quel que fût leur point de vue politique. Après un violent débat qui eut lieu le 14 décembre à l'Odelsthing, et à une majorité insignifiante, le projet fut renvoyé à l'examen du gouvernement, et, s'il y avait lieu, à une refonte ultérieure.

La minorité vota pour l'adoption immédiate du projet de loi. Sous quelle forme ce projet sera-t-il retourné au Storthing ? C'est ce qui reste fort douteux.

Enfin il ne faut point oublier de mentionner ici qu'au mois de juin, le Shorthing a décidé l'ouverture d'un crédit de quatre cent mille couronnes pour la Participation officielle de la Norwège à l'Exposition universelle de Paris en 1900.

Les élections communales. — La loi de 1896 sur la nouvelle organisation des *Conseils communaux* et les élections à ces conseils entre en vigueur à partir du 1er janvier 1899, mais de telle façon que conformément aux règles posées par la loi, ces élections ont été commencées déjà dans le courant de ces derniers mois. Un intérêt particulier s'attache à ces élections en ce que c'est la première fois que la *méthode des élections proportionnelles* est employée chez nous. Le système qu'a choisi la loi est le système des *bulletins de vote concurrents* avec droit au cumul sur les noms séparés ; il serait trop long de vouloir décrire plus minutieusement ici les particularités de ce système. La loi n'impose pas cette méthode élective comme obligatoire ; elle donne seulement le droit à une certaine fraction des électeurs inscrits dans une commune d'en réclamer l'emploi. Ce genre de réclamation s'est produit dans un nombre important de communes et spécialement dans presque toutes les villes. Le résultat se montre dans la composition des conseils communaux récemment élus, au sein desquels tous les partis politiques veulent être représentés. Ces élections présentaient un intérêt particulier à Christiania, où le parti conservateur possédait exactement la moitié du nombre total des sièges et le parti radical un peu moins. Or, les socialistes, de même qu'un groupe particulier, dont le but social est d'arriver à l'interdiction absolue des boissons spiritueuses, réussirent chacun à faire entrer au conseil quelques-uns de leurs partisans. Ce groupement des partis dans le conseil va amener une scission du parti radical au sujet des affaires communales ou forcera ce parti à chercher des alliances d'un côté ou de l'autre. Ce qu'il y a de plus probable sous ce rapport est la fusion avec les socialistes, parti auquel les radicaux de Norvège, comme en général ceux de tous les pays, sont de très près apparentés.

Bredo Morgenstierne,

Professeur de Droit public et d'Economie politique
à l'Université de Christiania.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, collationnées sur les textes officiels, précédées de notices historiques et suivies d'une table analytique détaillée par Léon Duguit et Henry Monnier, professeurs à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux. — Paris, Pichon, 1898.

Les Facultés de droit françaises ne sont plus ce qu'elles étaient autrefois, des établissements exclusivement destinés à l'étude du Code civil ou du droit romain: elles mériteraient le nom de Facultés des sciences politiques, que l'on ajoute parfois, à l'étranger, à leur désignation primitive. Le doctorat en droit (sciences politiques et économiques) créé sur le pied d'une égalité parfaite avec le doctorat en droit (sciences juridiques), n'a fait que précipiter une évolution, commencée depuis plusieurs années déjà. Les étudiants des deux branches de doctorat ont à leur usage de nombreux et savants commentaires, des traités où la clarté ne le cède en rien à l'érudition: toutefois, situation bizarre, ce qui doit faire partout le fondement des études, manquait dans la pratique aux étudiants en sciences politiques. Moins heureux que les étudiants en droit de la branche parallèle, ils ne pouvaient trouver nulle part les textes qu'ils avaient à consulter. On peut presque dire sans exagération que les sources mêmes manquaient dans la pratique, ou que, si elles ne manquaient pas, on ne pouvait s'y référer, ce qui revient au même. Quelques recueils de constitutions françaises existaient à la vérité, mais les éditions en étaient épuisées, et si par hasard un intrépide et patient chercheur parvenait à mettre la main sur un exemplaire, ces recueils, vieillis avant l'âge (qui vieillit plus vite que la science politique?) dépourvus de toute note, ou ce qui est encore pis, chargés de commentaires sans valeur, n'étaient d'aucune utilité sérieuse.

Cette situation, fâcheuse assurément pour l'étudiant, devenait déplorable pour le professeur, à qui la recherche d'un document insignifiant, nécessaire pour la préparation d'un cours, pouvait coûter de nombreuses recherches et d'incalculables pertes de temps. De plus, l'impossibilité pour l'auditeur d'un cours de contrôler une référence, la nécessité où étaient les étudiants de se contenter de la glose sans avoir le texte original, ne devaient que trop porter leurs esprits à une méthode de travail absolument anti-scientifique. L'évolution de l'enseignement dans les Facultés de droit continuait ses progrès et se terminait par le sectionnement de l'agrégation. L'absence d'un recueil de textes, que le candidat à l'agrégation de droit public pût rapidement feuilleter en chaire, au cours de sa leçon de concours, augmentait d'une manière fâcheuse les difficultés matérielles de cette épreuve, sans qu'il en résultât aucune compensation.

Deux éminents professeurs de l'Université de Bordeaux, MM. Léon Duguit et Henry Monnier ont pensé qu'il y avait lieu de mettre un terme à cette situation. Leur livre, intitulé *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, constitue incontestablement l'un des ouvrages les plus utiles et les plus pratiques qui aient paru depuis longtemps dans la sphère des sciences politiques; il allégera les cours de droit constitutionnel de citations autrefois indispensables et qui les alourdissaient; le professeur ne fera plus qu'une allusion

brève aux textes, renvoyant à notre ouvrage *ad referendum*, et ce *referendum* sera de bon aloi.

Le nouveau recueil des constitutions n'est pas seulement une énumération de textes : n'eut-il été que cela, que son utilité eut été encore indiscutable, et son apparition très opportune : mais son grand mérite est de débuter par une très longue notice historique qui n'est pas un commentaire et qui ne prétend pas l'être. Cette notice nous rappelle l'histoire extérieure de la rédaction de chaque constitution, et les incidents qui sont nés à la traverse : c'est le côté matériel de l'élaboration du travail du législateur constituant, qui n'est pas moins intéressant que le côté spéculatif, et qui est beaucoup moins connu, mais non moins utile à connaître. C'est l'histoire contemporaine se faisant à côté du droit constitutionnel sa place qu'elle n'eut jamais dû perdre, et sans laquelle celui-ci reste inintelligible. Qui de nous n'a remarqué, soit dans les examens, soit ailleurs, que la faiblesse des candidats en droit constitutionnel provient le plus souvent de leur ignorance absolue — le mot n'est pas trop fort — de l'histoire contemporaine ? La première partie de l'ouvrage de MM. Duguit et Monnier laissera ces candidats sans excuse : elle est un abrégé très concis de l'histoire contemporaine ; la corrélation entre l'œuvre du législateur et les événements d'histoire générale qui en ont pu être la cause ou le résultat est indiquée avec autant de netteté que de discrétion. Ajouterai-je que les notes placées en bas des pages dans cette première partie constituent les rudiments d'une excellente bibliographie ?

Une question primordiale a dû se poser tout d'abord devant l'esprit des savants auteurs du recueil. Quels textes admettre ? Quels textes au contraire éliminer ? Ferait-on place dans ce recueil de droit constitutionnel à toutes les lois politiques importantes ? Ou bien ne conserverait-on que les textes ayant un caractère constitutionnel ? C'est que la notion du caractère constitutionnel à donner à une loi a bien varié depuis la constitution de 1791. Les premières constitutions comprenaient une foule de textes de caractère très secondaire et que nous sommes bien étonnés d'y trouver. Les tendances modernes, en sens absolument inverse, ont au contraire tellement *déconstitutionnalisé*, — pour se servir d'un barbarisme admis maintenant — la législation, qu'en prenant au pied de la lettre le *criterium* très étroit de 1875 et de 1884, on risquait de laisser de côté des lois extrêmement importantes, qui, pour n'avoir pas le caractère constitutionnel, s'imposent peut-être plus pourtant que certains textes de la constitution. MM. Duguit et Monnier ont très sagement pensé qu'il y avait lieu d'embrasser dans leur recueil tout ce qui a, je ne dirai pas le caractère constitutionnel, mais ce qui est d'importance constitutionnelle, si j'ose me servir de cette phrase qui ne rend qu'imparfaitement ma pensée, en d'autres termes, tout ce que l'on concevrait comme pouvant rentrer dans une constitution. C'était agrandir le cadre du recueil, et les auteurs ont bien exprimé leur idée dans leur titre même, en plaçant à côté des *constitutions*, les principales *lois politiques*. Quelles sont les *principales lois politiques*, où commencent-elles, où s'arrêtent-elles ? Il est certain que tout *criterium* fait défaut : c'est une question d'appréciation.

Nous ne saurions donc qu'approuver l'idée des savants auteurs, d'avoir introduit, à côté des lois constitutionnelles, beaucoup de textes qui n'avaient pas ce caractère. Nous eussions même été peut-être plus hardi qu'eux et nous y eussions fait entrer aussi des actes qui ne sont pas même des lois, mais qui ont une importance aussi grande que certains articles de constitution : nous voulons parler du *règlement des assemblées*. Malgré leur caractère officiellement secondaire et modeste, ces règlements ont influé d'une manière considérable sur l'évolution politique : pour se faire une idée de l'histoire d'une période, il n'est presque pas moins utile de connaître le règlement des Chambres que la constitution elle-même.

Nous savons bien que, une fois engagé dans cette voie, il est difficile pour un auteur de s'arrêter. L'on pourrait se trouver amené à exiger le récit de certains événements politiques, destinés à former ce qu'on appelle des *précédents*, précédents de plus en plus importants à mesure que les textes constitutionnels se réduisent et que la constitution tend à devenir de plus en plus traditionnelle. Pourquoi, après tout s'arrêter à ces scrupules, et pourquoi ne pas aller jusque-là ? Nous ne pensons pas que le rappel de certaines déclarations célèbres de 1896, prononcées dans l'enceinte de nos deux assemblées, au moment de l'un de leurs conflits les plus aigus, eut été un hors d'œuvre ; — quele ministère soit responsable devant les deux Chambres ou devant l'une d'elles seulement, et toute l'économie de la Constitution se trouve changée.

Nous ne saurions assez louer MM. Duguit et Monnier d'avoir eu l'heureuse idée de nous donner le texte des constitutions avortées, comme la constitution girondine ou celle de la Chambre des représentants de 1815. Il est en effet extrêmement difficile de se les procurer, et leur intérêt tant doctrinal qu'historique est fort considérable. Elles ont du reste autant d'importance historique, ou peu s'en faut que les constitutions promulguées, mais non appliquées comme celle de 1793 ou la fameuse *constitution de rentes* du Sénat du 6 avril 1814. Mais ici, plus hardis peut-être même que les auteurs du recueil, nous n'aurions pas hésité à faire figurer d'autres textes de projets constitutionnels qui intéressent autant l'histoire politique que le peut faire le projet de Condorcet. Nous citerons comme exemple le projet Dufaure de 1873, dont les événements du 24 mai ont rendu le vote impossible, — et aussi le projet du duc de Broglie en 1874 sur le grand conseil. Ces projets avortés ont laissé leur trace dans les textes définitifs de 1875 et servent à en expliquer la genèse ; elles ont, à cet égard, plus d'importance que la constitution girondine. Celle-ci sert à rappeler les tendances de la majorité de la Convention pendant la première partie de l'année 1793, mais, arrive le 31 mai, et il n'en reste plus trace.

Indépendamment des constitutions proprement dites, il y a eu des constitutions provisoires ou des états de fait dont il eut été intéressant de rappeler le mécanisme. De 1789 à 1791, la France ne parle que de sa constitution. En a-t-elle une ? Non, au sens propre du mot, puisque la première constitution est celle du 14 septembre 1791. Et pourtant il y a bien des textes promulgués à cette période, de véritables constitutions provisoires partielles. MM. Duguit et Monnier nous en parlent dans leur belle notice historique, mais ils ne nous en mettent pas le texte sous les yeux. Et, après que la mise en vigueur de la constitution de 1793 eut été renvoyée à des temps plus heureux, quels furent les textes sur lesquels s'appuya le mécanisme du gouvernement déclaré *révolutionnaire jusqu'à la paix* ? Et il ne s'agit pas ici seulement du régime de la terreur, mais encore du fonctionnement du gouvernement thermidorien. Ces textes sont difficiles à trouver, et il n'est pas mauvais qu'un recueil les contienne. Nous avons eu beaucoup de constitutions officielles, mais encore plus de gouvernements que de constitutions. Pour les gouvernements de fait, pour les dictatures provisoires, pour les régimes qui font fonctionner la machine du décret-loi, il n'est pas mauvais non plus de connaître les textes, quelqu'en soit le nom et l'origine, sur lesquels ils appuient leur mécanisme, même éphémère. Les régimes provisoires et les époques de transitions n'ont été que trop nombreux dans la France contemporaine, mais il est bon de les pouvoir apprécier par le détail et de bien voir qu'à une constitution n'a pas toujours immédiatement succédé une autre constitution. *Primo vivere, deinde philosophari*, c'est-à-dire qu'un gouvernement doit exister avant de rédiger sa constitution ; mais avant cette rédaction, il y a toujours une organisation rudimentaire du gouvernement de fait qu'il est intéressant d'analyser.

A côté des constitutions mises en vigueur, à côté des projets constitutionnels avortés, on peut encore trouver d'autres documents intéressants dans le même ordre d'idées, et dont le rappel n'est pas inutile. La déclaration du Parlement de Paris, rendue au plus fort de la grande crise de 1788 et qui prétend, en quelque sorte, rédiger la constitution de l'ancienne France, transformer en constitution écrite ce qui n'était que tradition, ou assemblage d'actes disparates, peut bien être mise au frontispice des constitutions françaises. La révolution française est déjà très énergiquement commencée en 1788, mais elle n'a pas encore le caractère de révolution générale et fondée sur des principes abstraits qu'elle aura l'année suivante. En 1788 la révolution française se fonde encore sur les *droits historiques*, vrais ou prétendus : elle est plus exclusivement nationale que dans les années suivantes : c'est encore une sorte de révolution à l'anglaise, dont le but est ou prétend être le rétablissement de la constitution du pays. Aussi la déclaration parlementaire de 1788 a-t-elle un caractère *recognitif* plutôt qu'*attributif*, et les innovations que tente d'y introduire le Parlement de Paris, il les dissimule sous le couvert d'une constitution préexistante. Combien différente est la constitution de 1791, faisant litière de tous les droits historiques et partant de principes à priori ! Voilà ce qui nous fait penser que le document parlementaire de 1788 ne serait pas superflu au début d'un recueil de textes constitutionnels. Autre document, bien plus important que la manifestation parlementaire de 1788, c'est la déclaration royale du 23 juin 1789. Cette déclaration, véritable programme constitutionnel émanant de Louis XVI, constitue la transition délicate, difficile à saisir entre le système constitutionnel basé sur des droits historiques, vrais ou prétendus et les systèmes constitutionnels modernes. C'est encore un document que l'on désirerait lire, à sa date, dans un recueil de textes.

Mais n'est-ce pas là trop demander ? Le cachet d'un ouvrage facile à manier ne serait-il pas brisé par ces additions nombreuses ? N'en défigureraient-elles pas le caractère et le but ? La facilité des recherches ne perdrait-elle pas ce que gagnerait l'abondance des matières ? Et les documents primordiaux, ceux que les auteurs ont eu la pensée de mettre surtout sous les yeux du lecteur ne seraient-ils pas noyés dans une abondance de documents évidemment intéressants, mais après tout secondaires ? C'est sans doute ce que MM. Duguit et Monnier, ont pensé. Ils n'ont pas voulu, il faut les en louer, sacrifier le principal à l'accessoire. Ils ont voulu nous donner les textes des constitutions et des principales lois politiques : leur œuvre mérite d'autant plus d'éloges qu'elle suppose une très grande science bibliographique et des recherches patientes autant que nombreuses. Etablir le texte parfait des constitutions françaises n'est pas une petite difficulté : il y a parfois plusieurs versions qui se contredisent. MM. Duguit et Monnier nous ont indiqué dans leur préface quelle avait été leur méthode de travail à cet égard, et nous ne saurions mieux faire que d'y renvoyer le lecteur.

Nous serions incomplet si nous ne disions encore que l'ouvrage se termine par une table analytique des matières rédigée avec un soin minutieux et qui rend toute recherche dans le corps de l'ouvrage extrêmement facile. C'est, à ce point de vue, plus qu'une table : c'est une sorte de petit lexique de droit constitutionnel remarquablement fait et dont la lecture seule, grâce aux savantes classification et aux nombreux renvois qui s'y trouvent, est facile, autant qu'attrayante et instructive. Elle est l'heureux complément de l'ouvrage, on y trouve les même rares qualités de science et de clarté. Science, clarté et précision, tel est en effet le caractère de l'ouvrage de MM. Duguit et Monnier qui sera bientôt et qui est déjà le *vade mecum* de tous ceux qui veulent s'instruire ou se perfectionner dans la difficile science du droit constitutionnel.

I. Lambire.
Agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lyon.

Estudios sobre instruccion publica, par Don Miguel L. Amunategui

Un des écrivains les plus remarquables qu'ait produits la littérature chilienne, c'est incontestablement Don Miguel Luis Amunategui (1828-1888). — Sans avoir accompli les prodiges de fécondité de Vicuña Mackenna, qui, à sa mort, laissa plus de cent volumes parus en librairie, Amunategui a enrichi notre littérature d'un grand nombre d'ouvrages d'un réel mérite. Il a écrit beaucoup sur la critique littéraire, sur l'histoire nationale et sur les questions d'enseignement et de droit public.

Dans *El cabildo de Santiago* (quatre volumes), il a mis en lumière les origines de nos institutions municipales. Les *Precursores de la independancia* (trois volumes), constituent une œuvre dans laquelle l'auteur étudie, avec un esprit élevé, les causes sociales qui ont préparé l'émancipation des colonies hispano-américaines. Dans ses *Titulos de la Republica de Chilo a la soberania y dominio de la extremite australe del continento americano,* il rappelle, expose et commente tous les antécédents historiques et juridiques qui prouvent que la Patagonie était autrefois une partie intégrante du Chili. La liste de toutes ses œuvres occuperait plusieurs pages.

Amunategui fut professeur de littérature à l'Institut National, secrétaire à vie de l'Université, député et président, à diverses reprises, de la Chambre jeune, ministre d'Etat et candidat à la présidence de la République. Il mourut en 1888; mais un de ses frères et un de ses fils ont entrepris de mettre en ordre et de publier ses travaux inédits, de réunir les innombrables études qu'il publia dans les journaux et dans les Revues. Depuis plus de six ans, on a publié, chaque année, deux ou trois volumes de ses œuvres inédites ou de ses articles épars.

Les *Estudios sobre instruccion publica,* dont le tome troisième vient de paraître, sont formées, comme le titre l'indique, de la réunion de mémoires, d'essais ou d'articles sur la matière la plus débattue qu'il y ait au Chili, sur la matière qui divise le plus profondément et le plus radicalement les libéraux et les conservateurs.

Amunategui, qui fut un libéral doctrinaire, dans l'acceptation la plus élevée de ce mot, étudia une à une toutes les questions relatives à l'enseignement qui furent soulevées dans le cours des trente-cinq dernières années de sa vie. Et la plupart de ses études servirent de fanal et de guide à l'opinion libérale.

L'enseignement classique et l'enseignement scientifique, la liberté des professions, les systèmes d'examens, la gratuité de l'instruction publique, les plans d'études, les internats, les méthodes didactiques, les textes, l'enseignement de l'histoire, l'Etat enseignant, etc., etc., telles furent les principales questions que le maître élucida à mesure que l'opinion publique les lui soumit.

Bien que Amunategui ne soit jamais sorti du Chili, son nom est connu de toute l'Amérique espagnole. L'Académie espagnole, l'Académie de l'histoire et d'autres corporations savantes de l'Europe l'ont inscrit au nombre de leurs membres correspondants.

Valentin Letelier,
Professeur de droit administratif à l'Université de Santiago-du-Chili.

(Traduit par M. J. Gaure avocat).

Manuel de droit administratif belge, destiné à l'enseignement universitaire, par M. Orban, professeur à l'Université de Liège. Liège-Namur, J. Godenne, 1897. Un vol. 403 p.

Le professeur de Liège a voulu faire un livre pour les étudiants et il a réussi à leur faciliter l'étude de leur examen, en condensant beaucoup de matières, en multipliant les divisions et en signalant à l'attention, par des caractères gras et des italiques, les idées et les termes principaux de son enseignement. Le livre est méthodiquement composé et clairement écrit. Il dit simplement et correctement l'essentiel.

Selon la conception reçue en Belgique, le droit administratif comprend l'organisation des pouvoirs centraux, provinciaux et locaux, des établissements publics (ici M. Orban est fort bref), les relations des autorités, entre elles ou avec les citoyens ; puis une série de « matières spéciales », que l'on pourrait grouper sous le titre de « police », si ce mot avait conservé toute l'ampleur désirable. L'ouvrage de M. Orban contient encore une étude succincte de la fortune publique.

Il peut servir d'utile initiateur à des étrangers.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue des Deux-Mondes, Paris, (15 rue de l'Université ; in-8°, bi-mensuelle; 50 fr. par an).

A. LEROY-BEAULIEU. — **Le règne de l'argent. La spéculation et l'agiotage** (Liv. du 15 janv. 1898, p. 342-368).

Comment réprimer les abus de la spéculation et de l'agiotage, comment arracher les hommes du monde et les inconnus du peuple aux séductions du jeu? Peut-on s'en fier au journal? La presse est trop souvent elle-même un agent de corruption et le pire de tous parce qu'elle est celui qui pénètre le plus loin. Purifier la presse serait non moins urgent et non moins malaisé que d'assainir la Bourse. Le mercantilisme a gagné toute la presse, y compris les *Semaines religieuses* et les feuilles socialistes. L'Etat peut-il quelque chose? La Convention avait supprimé la Bourse : pour être devenu clandestin, l'agiotage n'en fut que plus effréné et plus repoussant. Comment fermer l'accès de la Bourse aux catégories qu'on veut protéger et qui trouveront toujours des intermédiaires? Comment épurer le personnel des affaires et, nommément, comment éliminer le Juif? La réglementation du marché, telle qu'on l'a tentée à Berlin, entrave les affaires et tourne au profit de la haute finance. Augmenter les impôts sur les opérations de Bourse ferait simplement émigrer l'agiotage.

Il y a bien cependant quelques mesures à prendre pour réprimer les scandales financiers et protéger les honnêtes gens, par exemple une réforme des lois sur les sociétés anonymes; encore faudrait-il se garder de faire une loi *contre* les sociétés qui les livrerait aux fripons ou aux besoigneux.

Quelques-uns ont pensé à donner à l'Etat non seulement le contrôle sur les sociétés, mais même la nomination des directeurs et administrateurs ou du moins l'approbation des élections faites par les actionnaires. Ce serait susciter et multiplier les occasions de corruption, rétablir la feuille des bénéfices, livrer les affaires aux partis politiques. L'exemple du Crédit Foncier est à cet égard suffisamment instructif. D'autre part, quelques incidents célèbres ont prouvé que lorsque l'Etat exerce son influence sur la Bourse, il le fait avec partialité et sans souci de moralité. Sans remonter jusqu'à Law, ni même jusqu'au Directoire, sans sortir de France, qu'on songe à l'Union Générale, à l'ancien Comptoir d'Escompte, au Panama, aux interpellations sensationnelles dont l'effet sur la Bourse a été calculé et escompté; aux prétentions émises au nom de l'Etat que les contrats ne lient pas la puissance publique; aux louches pratiques du fisc, et qu'on dise si l'Etat peut être un agent de moralisation.

Nous sommes ici en face d'un mal moral auquel il ne peut être que des remèdes moraux. Le mal n'a pas son principe dans la Bourse mais dans nos cœurs et pour le réprimer, il faut une réforme morale. Or c'est de quoi nul ne se soucie. L'important serait de changer la morale des affaires; mais cette malhonnête

honnêteté vulgaire, le monde s'y accommode, le monde la fait sienne. Elle triomphe dans la presse et dans la politique, partout.

F. BRUNETIÈRE. — **Après le procès**, (Liv. du 15 mars 1898, p. 428-446).

A propos du procès Zola qui pour des questions si simples à poser et à résoudre a si profondément divisé l'opinion, M. Brunetière examine divers points.

L'antisémitisme est devenu une sorte de danger public, un peu par la faute de tout le monde. Certains savants ont affirmé qu'il y a des races supérieures et des races inférieures, irréductibles au point de vue ethnographique et anthropologique ; d'autres sont arrivés à la même conclusion par la linguistique. Puis, les anciens partis ayant été exclus de la vie politique, d'autres ont pris leur place, parmi lesquels les Juifs se sont placés au premier rang ; en sorte que, pour partie au moins, l'antisémitisme est un effort pour les déposséder. Les Juifs eux-mêmes ont été imprudents et ont avec une trop grande netteté découvert leurs prétentions exclusives. Entre l'armée et la démocratie et même le socialisme, il n'y a aucune antipathie radicale ; car l'armée fournit un exemple de phalanstère, de socialisation des moyens de production, et surtout de cette discipline indispensable au socialisme. Même l'influence française, ne cherchât-on qu'une expansion commerciale, a pour conditions indispensables la diplomatie et l'armée. C'est ce que prouve la prospérité commerciale de la France coïncidant avec le plus haut point de force politique et militaire ; c'est ce que prouvent encore l'exemple de l'Angleterre et celui de l'Allemagne, et la certitude que les luttes commerciales se doubleront de luttes diplomatiques et militaires. L'armée enfin est nécessaire pour assurer chez nous le maintien des institutions démocratiques dont nous faisons l'expérience à la grande inquiétude de nos voisins. C'est ce que la France a compris ; elle sait aussi que notre armée est foncièrement démocratique, l'avancement n'étant soumis à aucune influence de classe. Quant aux *intellectuels*, ils ont prétendu faire admettre que leur supériorité dans une science ou, moins encore, leur érudition dans des connaissances nullement scientifiques leur créait un droit à décider souverainement de choses qu'ils ignorent. Là se révèle le plus grand mal de notre temps, l'individualisme père de l'anarchie. Aussi bien les intellectuels ont eu l'occasion de voir ce que leur contentement d'eux-mêmes a d'antisocial. Ils seraient impardonnables de n'y pas prendre garde.

LE COUR GRAND-MAISON. — **Mundelle et les conseils d'arbitrage en Angleterre** (Liv. du 1er avril 1898, p. 583-609).

La grève des mécaniciens dans laquelle les patrons ont repoussé l'arbitrage a semblé menacer l'œuvre pacificatrice de Mundelle. Celle-ci, pour être appréciée, doit être replacée à sa date. Les Trade-Unions, combattues par les patrons, avaient été d'abord mal comprises par les ouvriers. Ils risquèrent des grèves inconsidérées, échouèrent et, désespérés s'abandonnèrent aux agitateurs socialistes. La fermeté et la modération du gouvernement, ses encouragements au mouvement mutualiste mirent heureusement une prompte fin à cette excitation. Mais la difficulté économique subsista et provoqua de nouvelles grèves.

Mundelle, industriel et sheriff à Nottingham, avait vu de près la crise. Il cherchait le moyen d'en conjurer le retour, et dans ce but proposa aux patrons et aux ouvriers la création de conseils permanents d'arbitrage. Il y réussit, non sans peine ; puis son œuvre prospéra et se répandit rapidement. En réalité, l'arbitrage fonctionne rarement ; mais le Comité des médiations chargé de préparer les affaires réussit en général à ménager un accord. L'institution nouvelle eut pour conséquence la création de corporations ouvrières puissantes et disciplinées, qui de bonne heure comprirent et acceptèrent la nécessité de conseillers apparte-

nant à d'autres classes, Mundelle fut l'un des plus recherchés et des plus actifs.

M. Le Cour Grand-Maison résume ensuite la vie de Mundelle et s'attache principalement à marquer son influence sur la législation ouvrière en Angleterre.

E. LAMY. — **Les luttes contre l'Eglise et l'Etat au XIXe siècle. — III. — La Restauration** (Liv. du 15 avril 1898, p. 769-804).

La première Restauration, désireuse de rendre à la nation son énergie morale, avait décidé la liberté de l'enseignement qui ne pouvait profiter qu'à l'Eglise, puis par voie de conséquence la liberté d'association qui allait profiter surtout aux Jésuites, enfin l'abrogation des articles organiques et une dotation stable pour le clergé. La seconde, plus impressionnée par les Cent Jours que par la Révolution, voulut, pour se défendre, garder toute la puissance de l'Etat. Naturellement, elle entend se servir de l'Eglise, tout en la servant. L'Eglise allait-elle retourner à l'ancien régime de faveur et de servitude, ou réclamerait-elle, comme la nation, ses droits?

Deux guides se présentèrent à elle, également convaincus que l'Eglise n'avait pas cessé d'être une société autonome soumise à un seul chef. De Maistre établit sur la doctrine et sur l'histoire la primauté du pape et la fausseté du gallicanisme. Lamennais arriva aux mêmes conclusions par la raison pure, et s'attacha surtout au point de vue politique. Ils suscitèrent des disciples ; mais les catholiques en général ne se laissèrent pas ébranler. Ils eurent peur sinon de la liberté, du moins des compagnons et des voies qu'il eût fallu suivre pour l'obtenir.

Au lendemain de 1815, un parti réclamait partout la liberté, ou mieux trois points, sans se soucier des autres, la liberté de la presse, le régime parlementaire, la garde nationale, qui pourtant n'intéressaient qu'une étroite minorité. C'est que ce parti, généreux d'imagination et pauvre d'expérience, était réellement dirigé par les épaves de la Terreur et de l'Empire. Ceux-ci ne voulaient rien que détruire l'ordre établi en 1815. Ne comptant pas émouvoir les masses populaires, ils s'appliquèrent et réussirent à soulever un conflit général entre la royauté et la bourgeoisie.

Or l'Eglise, qui ne pouvait en droit admettre l'égalité entre la doctrine divine et les doctrines humaines, constatait en fait la mesquine insuffisance du programme libéral, surprenait dans toute l'Europe un plan de destruction révolutionnaire, dressé contre les monarchies traditionnelles et catholiques. Les anciens gouvernements lui offraient une bienveillance éprouvée, la Révolution, des droits illusoires ou menaçants. Elle se rallia aux premiers, sans se demander si elle ne serait pas obligée de faire des sacrifices au gallicanisme des souverains, persuadée que la paix, fondée sur des sentiments vagues et non sur des principes, durerait éternellement entre le roi et le pape.

Elle dura en effet sous le règne de Louis XVIII, qu'on eût difficilement fait passer par un inquisiteur. La nation rassurée se détourna des conspirateurs. Mais lorsque Charles X eut ceint la couronne, quand le royalisme triomphant se donna des allures réactionnaires, le parti révolutionnaire entreprit d'exploiter la répugnance de la France contre l'Ancien Régime et la théocratie, dénonça les périls de la société moderne, et réclama l'exécution de ces lois anciennes que la souveraineté royale jadis faisait défaisait et appliquait à sa guise. Il eût l'habileté de susciter des chrétiens sincères et des royalistes incontestés, comme Montlosier, en qui survivaient le gallicanisme et le jansénisme. La magistrature, requise de punir les attaques à la religion de l'Etat, acquitta déclarant qu'elle ne devait protection qu'à l'Eglise gallicane ; elle condamna au contraire Lamennais. Elle refuse de sévir contre les congrégations illégales, mais parce que ce droit

appartient au Gouvernement. Celui-ci fut saisi par la Chambre des Pairs de la pétition de Montlosier contre les Jésuites. Enfin les élections de 1827 donnèrent la majorité aux libéraux. Cependant une Commission, nommée par le Gouvernement pour examiner la question, conclut en faveur des Jésuites. Mais la passion publique force la main au Gouvernement qui interdit aux Jésuites l'enseignement secondaire et notamment les séminaires.

Ces incidents étaient instructifs. Transportée de l'ancien régime dans le nouveau, l'antique solidarité entre la royauté et l'Eglise s'était heurtée à la société nouvelle et au gouvernement nouveau, à la division du pouvoir jadis un, à l'opinion force nouvelle. En même temps, se formait la conception d'un avenir différent, où les faveurs et les rigueurs anciennes déjà notablement atténuées, n'auraient aucune place, où les principes modernes assureraient à l'Eglise le droit commun, sans privilège et sans arbitraire. Le clergé ne voulut pas adopter cette politique qui lui eût donné le mérite des fondations libérales et eût déjoué les plans de ses adversaires, mais qui eut rompu ses traditions royalistes et ses habitudes de privilèges. Il réclame du roi un acte d'autorité et prend ainsi sa part de responsabilité dans les évenements de 1830 où l'Eglise fut vaincue en même temps que la royauté.

En somme, l'Eglise avait sans compter donné son dévouement au prince. Elle n'en avait que peu reçu. Elle avait abandonné les chances de conquête pour la certitude de n'être pas dépossédée, l'espoir d'inspirer la société pour l'avantage de compter dans l'Etat. Le scepticisme religieux était devenu une des formes de l'opposition politique. D'ailleurs dans le désastre commun, l'Eglise était la plus atteinte ; elle ne pouvait, comme le roi vaincu, gagner la frontière. Elle demeurait pour subir de longues représailles, pour expier pour deux.

A. FOUILLÉE. — **Le peuple grec; esquisse psychologique** (Liv. du 1er mai 1898, p. 46-76).

Les destinées de la Grèce ont eu deux causes principales : l'une est l'heureux mélange de deux races inférieures ; l'autre est la position privilégiée de la Grèce en un point où devaient forcément se rencontrer et se mélanger les civilisations européennes, asiatiques et égyptiennes. Des découvertes récentes ont montré que les peuples méditerranéens possédaient, avant leur contact avec l'Orient, une civilisation intéressante, due en partie aux dolicho-bruns venus de l'Europe centrale et peut-être de l'Europe septentrionale, en partie aux Hellènes dolicho-blonds venus de la Scythie. La Grèce reçut un mélange rare de ces deux races les plus intelligentes et les plus entreprenantes, et leur a donné un théâtre particulièrement propre à son développement. Elle n'est en somme qu'une seule montagne à sommets multiples, émergeant des eaux, y étendant de tous côtés des bras, y enterrant des golfes sans nombres. Entre les cantons, les communications terrestres sont difficiles, les maritimes aisées. D'où l'individualisme des cités joint à l'expansion et à la possibilité de l'association.

Le mélange des deux races a harmonieusement associé leurs qualités essentielles. Les Grecs étaient et sont restés moins sensibles que sensuels, moins sensuels qu'intellectuels. Ils ont les passions mobiles, la sensibilité communicative, la sociabilité développée. Ils sont surtout intellectuels, aiment la pensée pour elle-même, sans souci d'un but pratique. Leur langue, riche et souple, est propre aux exercices dialectiques. Par leur intellectualité même, les Grecs ont manqué de volonté, et leur individualisme a fait obstacle à la formation d'une grande conscience collective, d'une nation.

Renan la considère comme une race peu religieuse. En réalité leur religion se ressent de leur extrême intellectualité, et leurs divinités tirent leurs formes du

sens artistique et du souci moral du peuple. Enfin leur développement intellectuel devait faire triompher chez eux la haute philosophie et les mathématiques, en même temps qu'il leur laissait entretevoir les sciences expérimentales.

Les Grecs antiques ont été presque exterminés par les guerres macédoniennes et romaines, par les invasions. La population actuelle se rattache à la population compacte qui se forma vers la fin de l'Empire romain et où les anciens esclaves étaient en majorité. Elle continue d'ailleurs de subir l'influence du territoire et de sa configuration, de la langue ; elle porte aussi la trace visible de ses malheurs. L'appoint slave qu'elle a reçu a plutôt accentué ses défauts, sa légèreté surtout. Le Grec de nos jours est surtout un commerçant et un politicien ; il est tempérant, chaste, irritable, enjoué, hospitalier, intelligent, vain et déflant. Surtout il garde un amour passionné pour la liberté et pour l'indépendance. Sa condition n'est pas favorable actuellement ; son territoire est exigu, sa population minime, l'axe de la civilisation s'est déplacé. Cependant il n'est pas impossible que la Grèce recouvre sa prépondérauce dans la Méditerranée orientale. L'essence d'un peuple est dans sa conscience et dans son vouloir-vivre. On peut encore beaucoup attendre, en dépit de ses revers, d'un peuple qui a conservé, avec l'indomptable souvenir, l'indomptable espérance.

ARTHUR DESJARDINS. — **La guerre hispano-américaine et le droit des gens** (Livr. du 1er juin 1898, p. 518-549).

Les points signalés dans cette étude sont :

La *déclaration de guerre*, qui pour les Etats-Unis a suivi de cinq jours l'ouverture effective des hostilités ; comme elle ne peut, malgré le vote des Chambres américaines, avoir effet rétroactif, les prises faites auparavant par la marine militaire de l'Union ne sauraient être validées.

Les *armements en course* ; l'Espagne et les Etats-Unis n'ont pas adhéré à la déclaration de 1856 et ont gardé le droit de délivrer des lettres de marque. Les Etats-Unis cependant renoncèrent expressément à ce droit dès le début de la guerre ; ils pourraient sans aucun doute revenir sur cette renonciation ; même les puissances signataires de la déclaration de Paris pourraient armer en course pour répondre à de pareils armements faits par une puissance non signataire. Néanmoins on ne saurait admettre, bien que la thèse ait été souvent proposée, que les puissances signataires aient été libérés par le refus d'adhésion de quelques Etats. Il est vrai qne quelques puissances (Prusse, Russie, France) ont organisé une flotte auxiliaire avec des éléments empruntés à leur marine marchande ; mais cette flotte diffère essentiellement des corsaires, en ce qu'elle est, en cas de guerre, commandée par des officiers, soumise à la discipline militaire, exclue du partage des prises. On ne peut soutenir que la guerre de course ait été rétablie sous un autre nom. M. Desjardins autorise les corsaires à visiter les navires neutres, sous l'obligation de produire au préalable leurs lettres de marque.

La neutralité. — On oublie quelquefois que la neutralité oblige l'Etat, mais non les particuliers, et on se figure à tort que la déclaration expresse de neutralité au début d'une guerre a quelque influence sur les devoirs des neutres. Sur la question de savoir si un vaisseau de guerre peut séjourner dans un port neutre, M. Desjardins pense qu'un neutre peut autoriser ce séjour, à la condition d'accorder aux deux belligérants un traitement égal, qu'il peut refuser le séjour ou en limiter la durée, qu'en cas de détresse (manque d'eau, de vivres, de charbons, mauvais temps, réparations indispensables) l'asile ne doit pas être refusé, même aux corsaires. — L'Espagne a maintenu le droit de visite sur les navires neutres, se conformant ainsi à la pratique générale. Elle l'a suivie encore pour dresser la

liste des marchandises qu'elle qualifiait, en l'absence d'un accord vainement tenté jadis, de contrebande de guerre. La houille n'a été ainsi qualifiée ni par l'Espagne ni par les Etats-Unis. Ces derniers ont prévu pour les dénoncer comme un acte anti-amical les facilités que le gouvernement français offrirait, à la Martinique, pour donner du charbon à l'escadre espagnole. Ici encore il serait indispensable de distinguer les actes du gouvernement et ceux des particuliers.

Le blocus. — Le Congrès de Paris a décidé que le blocus ne serait obligatoire que s'il était effectif. Cette condition sera suffisamment réalisée, selon M. Desjardins, s'il y a danger évident pour un navire qui voudrait entrer dans le port. Mais le blocus de Cuba a été démontré inefficace, soit par les allées et venues du transport espagnol Montserrat, soit par le fait que plusieurs bâtiments américains ont quitté les eaux cubaines pour aller faire du charbon, ce qui eût rendu nécessaire une nouvelle notification de blocus. D'ailleurs le blocus ne saurait être suppléé par des mines sous-marines ou des navires coulés dans les pases, moyens que réprouve le droit international.

Le bombardement. — Malgré quelques exemples contraires en 1871, il doit être précédé d'un avis préalable. Les Américains ont négligé cette formalité pour San-Juan.

D'HAUSSONVILLE. — **Les non-classées et l'émigration des femmes aux colonies** (Livr. du 15 juin 1898, p. 779-809).

« J'appelle des non-classées, dit l'auteur, les femmes ou plutôt les jeunes filles, qui, nées dans un milieu populaire, ont fait effort pour s'élever au-dessus, sans y avoir encore réussi, et qui oscillent, incertaines de leur avenir, entre la condition qu'elles ont quittée et celle qu'elles n'ont pu atteindre. » Leur nombre est grand et s'accroît chaque année. Quelques-unes entrent au couvent. Les plus nombreuses cherchent une fonction d'institutrice communale, de receveuse des postes, de télégraphiste, de téléphoniste, ou un emploi dans les grandes sociétés financières ou industrielles. Peu réussissent, le nombre des places est minime, les postulantes innombrables. Elles s'obstinent, attirées non par le salaire qui est faible ni par la nature du travail qui est austère, mais par la sécurité du gagne-pain, et par l'espèce d'ascension sociale qu'accomplit le fonctionnaire ; elles ne se laissent pas décourager par les difficultés matérielles que comporte la vie administrative, par l'absence de joies, et spécialement de joies familiales, qui la signale.

Leur sort ressemble d'ailleurs à celui des jeunes filles nées dans les petits ménages bourgeois, et auxquelles ne s'offrent que les ressources problématiques et parfois dangereuses de l'enseignement. Quelques œuvres s'efforcent de venir en aide à ces malheureuses. Le meilleur moyen serait de leur procurer un emploi. C'est à quoi a pensé l'Union coloniale française. Les colonies françaises manquent de femmes et conséquemment ne se peuplent pas, tandis que nombre de femmes vivent si difficilement en France ? Pourquoi celles-ci n'émigreraient-elles pas ? L'idée a obtenu en Angleterre des patronages puissants et a réalisé des résultats importants. En France, une société moins fortement appuyée s'est mise à l'œuvre et a remporté quelques succès, bien que malheureusement les colonies ne demandent pas les institutrices, les dames de compagnie et les sages-femmes qui s'offrent. Quelquefois, très exceptionnellement, la société a conclu des mariages. Il serait imprudent de compter sur elle pour aider à l'expansion coloniale. Mais elle rend des services et mérite des encouragements.

X. — **L'évolution politique de l'école primaire** (Liv. du 15 juin 1898, p. 906-923).

Dans la dernière lutte électorale entre modérés et radicaux, les instituteurs

primaires, qui depuis quinze ans combattaient pour la République, ont pris parti pour les radicaux contre les modérés. Pourquoi ?

Au lendemain du Seize Mai, l'alliance s'était faite entre l'école primaire et la République. Celle-ci faisait des instituteurs des soldats et des colons, et en retour elle les protégeait. Ils l'ont aidée dans ses luttes, ont pris l'habitude de suivre les préfets comme des chefs. D'un autre côté, l'élaboration et l'exécution de nos lois scolaires furent abandonnées à trois hommes éminents du protestantisme français, MM. Buisson, Steeg et Pécaut. Leurs idées, non pas anti-religieuses, mais anti-catholiques, eurent besoin, pour triompher des traditions, de l'appui des instituteurs, même de ceux qui ne professaient aucune foi religieuse. Leur libéralisme vague, désagréable non seulement aux catholiques mais aussi à beaucoup de leurs coreligionnaires, convenait au contraire à la majorité hétérogène qui vota les lois scolaires.

Or ces instituteurs ainsi créés et formés ont été en 1898 sollicités par les chefs du parti radical qui leur ont montré leur œuvre et leur situation menacées par la réaction, qui ont exalté leur mission et leurs talents, et qui par la Ligue de l'Enseignement dont M. Bourgeois est le président, sont leurs chefs bien plus que ne le sont leurs supérieurs hiérarchiques. Ils ont donc suivi les radicaux. D'ailleurs en voyant les modérés unis aux ralliés, c'est-à-dire aux anciens adversaires de la République, n'ont-ils pas eu quelque raison de croire et surtout de faire croire à la trahison ?

Ainsi l'arme forgée par le parti opportuniste s'est retournée contre lui-même. Par un heureux hasard, une société des *Amis de l'Ecole* vient de se fonder en vue de faire attribuer aux autorités universitaires la nomination des instituteurs. Idée louable, dans laquelle il serait désastreux que les partis cherchassent un nouveau moyen électoral.

Revue de Paris (Paris, 85 bis, faubourg Saint-Honoré ; in-8 ; bi-mensuelle ; 48 fr. par an.)

E. LAVISSE. — **La paix d'Orient** (Liv. du 15 février 1898, p. 865-894).

Au moment où la négociation des préliminaires de la paix s'ouvrit le 3 juin 1897, entre l'Europe mandataire de la Grèce et la Turquie, l'Europe se trouva en présence d'un Abd-ul-Hamid transfiguré : au lieu du despote trembleur, haï et méprisé par les musulmans eux-mêmes, c'était le padischah victorieux. Qu'allait demander l'Europe, et d'abord s'accorderait-elle pour demander quelque chose ? La note des puissances du 6 avril 1897 et la circulaire ottomane du 18 du même mois donnaient une base aux négociations de l'Europe : le rétablissement du *statu quo ante bellum*. Et les puissances auraient dû, après avoir arrêté ensemble les conditions de la paix, les dicter à la Grèce et à la Turquie. Or, celle-ci formule les prétentions : indemnité de 230 millions, cession de la Thessalie, suppression pour les sujets héllènes des capitulations. L'Europe s'étonne, puis examine. Elle admet sans difficulté que la Turquie a droit à une indemnité, mais non à une cession de territoire, à une rectification de frontière tout au plus et une somme. Mais déjà l'Allemagne soutient que la Thessalie doit être le gage de l'indemnité et l'Angleterre proteste. Là-dessus le trône est menacé en Grèce et les puissances se retrouvent d'accord, la République française comprise, pour déclarer que la Grèce risque de s'aliéner des sympathies qui s'adressent à son roi plus qu'à elle-même. Pendant cette période péparatoire, la France et la Russie restent timides, déflantes envers l'Angleterre, bienveillantes pour l'Allemagne. Ainsi un sultan dont l'attitude est celle d'un vainqueur qu'on prie ; des puissances divisées ; deux antagonistes, l'Angleterre et l'Allemagne ; le reste embar-

rassé, passif, comme en sous-ordre. Voilà les partenaires. La partie fut longue et difficile.

Les préliminaires du 18 septembre stipulent une rectification de frontières, une indemnité, le maintien des capitulations avec réformes. Ce dernier point avait été vivement disputé, le régime des capitulations donne lieu à des abus connus en Turquie ; mais l'Europe était intéressée à ce que le principe ne fût pas touché. Le Sultan réclame longtemps une cession territoriale, alléguant sa victoire, exagérant la crainte du fanatisme musulman, essayant de la faire naître chez les puissances, s'établissant en maître dans les pays occupés, provoquant des pétitions de certaines populations. Les ambassadeurs, faiblement appuyés, surtout ceux de France et de Russie, par leurs chefs, l'emportèrent enfin ; mais le Sultan avait obtenu une rectification de frontières qui lui ouvre les portes de la Grèce et qui ferme à celle-ci toute vue sur la Macédoine.

Quant à l'indemnité de guerre, les questions qu'elle souleva mirent l'Allemagne en conflit avec l'Angleterre comme avec la Grèce. La première triompha et obtint des autres puissances l'établissement d'un contrôle européen sur les finances grecques.

Comment l'Europe après ce point de départ les massacres d'Arménie, en est-elle arrivée à consacrer la victoire de la Turquie, à rectifier la frontière de la Grèce pour l'ouvrir à l'invasion turque, à priver la Grèce d'une partie de son indépendance ? Par une série de fautes bien connues, par la décadence des sentiments d'humanité, de nationalité et de religion, par la médiocrité des gouvernants entre lesquels seul Guillaume II fait figure.

La France a dans cette lamentable affaire déserté son rôle historique et naturel. Elle y a beaucoup perdu matériellement et moralement. La responsabilité en doit être équitablement partagée entre un gouvernement aveugle, ignorant, timoré, et un Parlement incapable d'une discussion sérieuse. La France ne serait-elle pas tombée au rang des puissances de second ordre ?

G. GAULIS. — **Les Allemands à Constantinople** (Liv. du 15 mars 1898, p. 326-352 ; liv. du 1er avril 1898, p. 659-630).

Guillaume II avait été choqué dans son orgueil par l'accueil indifférent et les allures démocratiques du peuple grec. Sa visite à Constantinople lui procura d'amples et diverses compensations. Il s'en retourna enthousiasmé. Ce voyage modifia la politique allemande en Turquie. Longtemps elle s'était désintéressée de Constantinople et ne sembait pas disposée à profiter de la haine contre la Russie, de la défiance contre l'Angleterre, de la timidité de la France. Depuis 1880 pourtant, un ambassadeur avait obtenu des fonctions importantes pour plusieurs Allemands ; mais ceux-ci semblaient découragés par l'incurable désordre administratif, par l'invincible indifférence, par la sournoise hostilité des autorités turques. L'Allemagne s'est rattrapée du côté de l'armée. Sur la demande du Sultan, elle lui a envoyé des officiers auxquels il doit son armée actuelle, encore qu'il les ait souvent contrecarrés, et qu'il leur ait constamment refusé tout contact avec les troupes, toute autorité sur elles. Plusieurs générations d'officiers turcs sont allés faire en Allemagne leur éducation militaire et ont entretenu la tradition.

L'œuvre est encore incomplète et imparfaite, et le Sultan n'en est pas fâché. Telle quelle, elle a fait ses preuves, au profit de l'Allemagne non moins que du Sultan. Désormais, dans le peuple turc, l'idée de la grandeur militaire de l'Allemagne est entrée et avec elle a grandi l'influence et le prestige du nom Allemand.

Les commerçants allemands, banquiers et industriels, se sont glissés à la suite

des officiers. Leur situation a été consolidée par un traité de commerce où, en échange d'avantages importants, la Turquie a obtenu de l'Allemagne la renonciation au régime des capitulations.

L'ambassadeur allemand espéra alors rattacher la Turquie à la Triple-Alliance, et, dans ce but, provoqua la visite de Guillaume II à Constantinople. Le résultat fut que l'empereur adopta une politique personnelle et refusa toute liberté, toute initiative à ses ambassadeurs.

Le Sultan jouit alors de quelques années heureuses ; l'exemple de Guillaume II avait été suivi par les autres gouvernements, luttant à Constantinople de courtoisie et d'amabilité.

Les massacres d'Arménie, de Crète et de Constantinople faillirent tout gâter. Mais bientôt la vérité apparut ; le concert européen n'existait que pour empêcher toute répression sérieuse, et la Turquie avait une amie sûre, l'Allemagne. Celle-ci l'encourage à la guerre, l'aide, la soutient, appuie ses prétentions et dans le traité lui assure des avantages importants, non sans en obtenir pour elle-même.

D'autre part, l'Allemagne a entrepris la conquête pacifique, c'est-à-dire la prise de possession progressive de la Turquie. Le capital allemand a obtenu du Sultan, qui n'a pas reculé devant un acte arbitraire, la concession de deux grandes voies ferrées, le long desquelles s'installe une grande colonie agricole allemande, non sans quelques difficultés cependant. La Syrie et la Palestine ont actuellement de nombreux établissements allemands. Les Allemands sont surtout nombreux dans les villes. Ils deviennent propriétaires. La diplomatie a obtenu pour l'industrie allemande d'importantes commandes en armes et en navires. Les efforts individuels sont encore plus intéressants ; l'importation allemande en Turquie a notablement augmenté au préjudice des autres nations, et les derniers événements lui ont beaucoup servi. L'Allemand offre tout ce qui se vend et fabrique au rabais tout ce qu'on lui demande. Pour satisfaire la clientèle, il n'hésite pas à contrefaire les produits français et anglais. Il y vend à très bas prix, il satisfait et même prévient tous les désirs, au besoin fait des sacrifices dont la compensation ne se fait pas attendre.

Cependant cette situation prospère dépend entièrement du caprice des deux Souverains, et elle a bien des points faibles. L'Allemagne s'est trop isolée et va rencontrer des résistances. Elle n'a pas de clientèle parmi les peuples orientaux, bien qu'elle cherche à s'en faire une à la faveur de la religion. Au reste, les Sultans passent et le peuple reste. Or la France a sur ce peuple deux moyens d'actions dont la force demeure grande encore : le protectorat catholique, et les idées libérales que le parti réformateur, duquel seul la Turquie peut attendre le salut, a apprise à notre école.

UN ALGÉRIEN. — **Problèmes algériens** (Liv. du 15 mars 1898, p. 385-408).

A qui s'en prendre des troubles antisémitiques qui ont agité l'Algérie ? Aux hommes ? Plutôt aux institutions.

L'Algérie comprend plusieurs groupes sociaux irréductibles, entre lesquels la religion n'est pas la seule différence grave. L'élément juif est l'objet de la haine de tous. Le décret Crémieux a pu les naturaliser en bloc ; il n'a pu les assimiler entièrement à des citoyens français, ni éteindre les haines qui brûlent contre eux. D'ailleurs le colon français, qui déteste dans le juif le concurrent commercial, déteste également les nombreux étrangers établis en Algérie, pour le même motif, et déteste enfin les agriculteurs indigènes, autres concurrents.

Or à cette mosaïque de peuples, on a eu tort d'étendre le régime de la France unitaire. En particulier on a eu tort de lui donner une représentation parlemen-

taire, parce que toutes les questions, et d'abord la question privée, sont devenues des plateformes électorales. Abroger rétroactivement le décret Crémieux et la loi de 1889 qui a naturalisé un grand nombre d'étrangers, il n'y faut pas penser. Etendre les droits politiques aux musulmans amplifierait le mal. Il faut simplement supprimer les députés et les sénateurs de l'Algérie.

Cette réforme permettra les autres. Il faudra renoncer au système des rattachements, fortifier et étendre les pouvoirs du gouverneur général ; réorganiser le conseil supérieur, non pas en éliminant les fonctionnaires toujours utiles, mais en renforçant l'élément élu, en lui donnant une base démocratique, en y admettant des délégués des indigènes ; étendre les attributions de ce conseil, notamment en matière financière ; renoncer à tirer de l'Algérie un profit pécuniaire, et se contenter du bénéfice que donne à la mère-patrie une colonie prospère.

LÉON BOURGEOIS, DENYS COCHIN, JEAN JAURÈS, RAYMOND POINCARÉ. — **Vues politiques** (Liv. du 1er avril 1898, p. 449-466, 511-524, 563-583, 638-659).

La *Revue de Paris* a demandé aux plus distingués représentants des partis qui se partagent l'opinion leur sentiment au sujet des élections générales. Pour M. Bourgeois, la question posée dans ces élections est celle-ci : la Révolution, qui a presque terminé son œuvre politique, accomplira-t-elle son œuvre sociale ? Il explique la défiance que suscite auprès de plusieurs républicains le ralliement de certains conservateurs, qui ne sont pas sans arrière-pensée et dont l'attitude, non spontanée, a été inspirée par le Pape ; — l'initiation des vieux républicains qui, après avoir lutté et triomphé pour la fondation définitive de la République, aimeraient se reposer et craignent que le collectivisme compromette les résultats acquis, l'indifférence des jeunes générations pour les idées et les théories. De là est né un gouvernement qui s'appuie sur une coalition instable, qui n'est qu'un syndicat d'intérêts, et dont les jours, pour cela même, sont comptés. Dans la nouvelle Chambre, outre les irréconciliables de droite et de gauche, il y aura probablement un parti démocratique et un parti conservateur. Plusieurs questions serviront de pierre de touche : intervention du Pape dans la politique intérieure, caractère laïque de l'Etat, revision de la Constitution en ce qui touche le Sénat, progression dans l'impôt.

M. Cochin marque la cause de division qui subsistait entre les conservateurs et les républicains modérés. Les lois scolaires et les lois fiscales contre les congrégations demeurent des mesures de guerre. La droite a dû critiquer la politique extérieure du gouvernement. Elle n'approuve pas tous les projets financiers. Elle l'a appuyé cependant, parce qu'elle a obtenu ainsi la fin du régime de la concentration, et parce qu'elle ne voulait pas entraver la renaissance, après un temps d'éclipse, du caractère foncièrement conservateur du peuple français, agriculteur, militaire, fonctionnaire par goût, économe par nature. L'opinion générale est que l'état présent ne peut durer. Comment la France en sortira-t-elle ? Le césarisme est improbable. Pourquoi la royauté constitutionnelle ne retrouverait-elle pas son heure ?

Seul entre tous les partis, dit M. Jaurès, le parti socialiste a une doctrine générale sur la société ; un but considérable : la suppression de la propriété individuelle, qui a fait son temps. Il a aussi ses moyens propres, et notamment la lutte des classes, l'intervention des prolétaires. Pour les élections prochaines, le programme socialiste se résume en deux formules : accroître l'intensité de la vie capitaliste, c'est-à-dire développer l'activité économique, non en touchant au régime douanier où la question est complexe et douteuse, mais par de grands travaux publics à Paris et dans tous le pays, au besoin avec la contrainte de

l'Etat sur les grands propriétaires ; — accroître la liberté, le bien être, la science du prolétariat, par des lois sur la durée de la journée de travail, par l'assurance contre l'accident, la maladie et la vieillesse, par le remaniement complet du système fiscal et le remplacement de presque tous les impôts par une taxe progressive sur les revenus et les successions et par des monopoles d'Etat, par la création d'inspecteurs du travail élus par les ouvriers, par l'entrée de l'élément ouvrier dans les conseils d'administration. Le parti socialiste défendra l'école contre les menées cléricales, le suffrage universel (auquel les femmes devraient être associées) par la suppression du sénat et le referendum. Il voudra laïciser l'armée, réduire le service à deux ans, adoucir le code militaire.

M. Poincaré estime que la politique, pour être descendue à un empirisme aveugle et incohérent, est un commencement de danger public, et on s'en doute et on s'en inquiète. Que reste-t-il de la souveraineté nationale et de la Constitution de 1875 ? Le Président de la République avait reçu de nombreuses et importantes attributions : une seule est demeurée intacte, la présidence des solennités nationales. Les ministres solidaires devraient gouverner au nom de la France ; au conseil, ils délibèrent sur des vétilles et règlent seuls les questions graves. La Chambre improvise, grâce à un règlement débonnaire, les délibérations les plus importantes. Aux interpellations le meilleur de son temps et de son activité ; et après la bataille, les auxiliaires demandent leur récompense, que le gouvernement leur accorde en mettant chaque circonscription à la disposition de son député. Pour remède, l'extrême gauche propose la révision de la Constitution, ne vaudrait-il pas mieux l'appliquer correctement, refuser au Parlement ses interventions illégales dans la justice et dans l'administration, réformer le règlement, organiser le travail parlementaire ? Il conviendrait aussi de diminuer le nombre des députés et de réduire la durée des sessions. Enfin il appartient au pays d'envoyer au Parlement une majorité réelle.

Le parti modéré aura pour devise : ni réaction ni révolution. Ce programme implique d'abord l'éducation politique et morale de la nation, par l'exemple, par la presse, par le livre, par l'école à tous ses degrés ; une meilleure politique financière, qui renonce à faire du budget une réclame électorale, et qui, sans abdiquer les principes de la Révolution, introduise plus de justice dans l'impôt ; la diminution des attributions excessives de l'Etat, la décentralisation et une large liberté d'association.

A. AULARD. — **Les origines du parti républicain** (livr. du 1er mai 1898, p. 67-97).

L'idée républicaine est la conséquence logique de la philosophie du XVIIIe siècle, et parmi les penseurs influents, presque tous la louaient. Néanmoins on était d'accord que la forme républicaine ne convenait pas à la France, et on désirait seulement une monarchie démocratique ou tempérée. La nation en 1789 était profondément royaliste. L'Assemblée nationale ne met pas en doute le maintien du trône, bien que ses actes constitutionnels et ses pratiques politiques atteignent gravement le prestige royal. Les journalistes sont aussi royalistes, à l'exception de Camille Desmoulins qui constate lui-même son isolement.

Le parti républicain se forma au moment où Louis XVI, contraint de sanctionner la constitution civile du clergé, devint l'ennemi irréconciliable de la Révolution. Quelques personnes connurent les menées royales contre l'ordre nouveau et en conçurent la nécessité de supprimer la royauté. Ce premier parti républicain se forma et tenait dans le salon littéraire de Madame Robert, femme d'un avocat qui siégea plus tard à la Convention. A la fin de 1790, il a laissé quelques publications et commencé sa propagande par les sociétés populaires.

fondées sous les auspices du Club des Cordeliers. Mais avant la fuite à Varennes, aucune manifestation républicaine dans la rue ou dans l'atelier. Les démocrates les plus ardents n'expriment qu'une préférence théorique et platonique pour la forme républicaine.

Aussitôt que la fuite à Varennes fut connue, les idées républicaines firent comme explosion. Cependant elles ne triomphèrent pas encore. La province demeurait royaliste, Paris même ne se rallia pas en masse. Quant à l'Assemblée, elle eut peur pour son œuvre bourgeoise, et conserva bien sa haine des démocrates. Les clubs, tout en réclamant la punition de Louis XVI, ne demandent pas la suppression de la royauté. Seule la presse examine gravement la question républicaine. Condorcet soutint brillamment l'idée de République et lui rallia beaucoup d'adhérents.

Le massacre du Champ-de-Mars terrorisa un moment les républicains. Mais ils durent encore, ils se multiplient et se mettent en mesure de profiter des dernières fautes de Louis XVI.

L. MABILLEAU. — **L'effort de l'Italie** (livr. du 1er mai 1898, p. 192-220).

Pour apprécier sainement cet effort, il faut se rappeler la mauvaise administration des petits Etats italiens, l'extension indéfinie des grands domaines et le morcellement indéfini des petits dus aux mêmes causes (ici exploitation industrielle des terres, là pauvreté du sol et inertie de l'homme, partout accroissement des terres publiques, ecclésiastiques, et pies), les dettes énormes dont les unes viennent des gouvernements antérieurs, les autres sont les frais d'établissement du nouveau régime, les dernières le coût du militarisme. La condition de l'agriculture était devenue déplorable, elle payait des impôts énormes, elle ne se procurait de l'argent que par l'usure qui ruinait souvent en même temps le propriétaire et le fermier, ou l'hypothèque dont l'effet était non moins sûr. L'industrie naissait à peine, Le commerce subissait la crise générale provoquée en Europe par l'invasion des produits exotiques et souffrait de la rupture du traité avec la France. Les finances étaient mauvaises. Les peuples émigraient ou s'agitaient.

Or, aujourd'hui l'Italie a un budget en excédent, et dans l'ordre économique, elle a pris le pas sur les nations les plus avancées. Il s'agit bien entendu de l'Italie du Nord, qui a réussi à prendre la direction des affaires communes. L'Italie du Sud est encore en retard.

Le mérite de cet heureux résultat revient moins au gouvernement qu'à l'effort individuel et surtout à l'association. Elle a organisé tout un système embrassant la formation, l'emploi et la distribution de la richesse produite par le travail.

Pour la formation du capital indispensable au travail et que l'Italie ne pouvait attendre que de l'épargne, la coopération s'est attachée à la consommation, à la production et au crédit. Les coopératives de consommation sont très nombreuses et très prospères. Les coopératives de production ont obtenu, en agriculture et en industrie des résultats considérables. Il en est de même des coopératives de crédit. — Les réserves d'argent ainsi constituées ne vont pas comme en France s'immobiliser dans les fonds d'Etat ; elles sont mises à la disposition de l'agriculture, et les premiers résultats sont très encourageants. Enfin les banques populaires, en général organisées sur le type Raffaissen, ont organisé le crédit ouvrier et agricole avec beaucoup de prudence et de hardiesse à la fois et ont rendu de très grands services sans subir de pertes.

De tout cela est résulté un accroissement notable de l'activité et de la prospérité dans tous les sens. C'est aux coopératives qu'en revient l'honneur.

M. VAUTHIER. — **La crise du libéralisme en Belgique** (livr. du 15 mai 1898, p. 356-381).

C'est dans la philosophie française du XVIIIe siècle qu'il faut chercher les origines du libéralisme belge. Il apparaît dans la révolution brabançonne de 1788. La Belgique reçut ensuite de la domination française une empreinte ineffaçable. En 1835, elle fut rattachée à la Hollande. Le roi Guillaume réussit à mécontenter tout le monde, les catholiques, en entreprenant de soumettre le clergé catholique dont l'indépendance le choquait ; les libéraux, en affirmant et en pratiquant le principe de la souveraineté royale. Ainsi l'émancipation de 1830 fut l'œuvre du pays entier. Les années qui suivirent furent assez confuses. Cependant, en face du parti catholique qui affectait de se considérer comme maître du pays, les libéraux s'organisèrent, conquirent le pouvoir et le gardèrent de 1847 à 1884. Leurs principes rationalistes et optimistes furent adoptés par la classe moyenne, qui s'enrichissait et que les grands problèmes de l'âme ne tourmentaient pas.

Leur défaite en 1884 fut provoquée par leurs efforts pour laïciser et neutraliser les écoles primaires. Elle eût été éphémère si le parti libéral n'avait subi une transformation. Les idées démocratiques de liberté et de justice furent perdues de vue par la bourgeoisie enrichie, et matérialisées dans l'ordre économique seul. Le parti attiédi se débanda. Il eut ensuite une cruelle surprise dans la formation du parti ouvrier qui entreprit de faire donner aux classes démocratiques un droit de suffrage et y réussit en 1892. Les élections de 1894 furent un désastre pour les libéraux. Leurs adversaires l'ont exagéré à plaisir, car il leur reste nombre d'administrations municipales et ils ont recueilli en somme plus de voix que les socialistes. Telle est actuellement la situation des trois partis : les catholiques ont perdu la prépondérance acquise sous le régime censitaire ; malgré leurs efforts dans le sens des problèmes sociaux, malgré leurs succès électoraux de 1894, ils ne sont pas sûrs de retrouver dans les classes populaires une armée compacte ; — les socialistes auxquels on peut reprocher la violence et la grossièreté de leurs attitudes politiques, ont su profiter des aspirations vers le mieux naturelles de tout peuple ; ils arriveront difficilement à faire accepter le collectivisme intégral ; — le libéralisme n'ayant plus les libertés à défendre manque d'un principe actif ; la bourgeoisie libérale confond ses intérêts matériels avec ceux de l'Etat et voit dans l'émancipation et l'organisation de la classe ouvrière des innovations dangereuses ; sans oser le dire, elle répugne à la démocratie et voudrait grouper les forces conservatrices du pays ; c'est la cause principale de sa faiblesse.

Nouvelle Revue. — Paris, 28 rue de Richelieu ; in-8° ; 50 fr. par an.

H. LICHTENBERGER. — **La question agraire et le parti socialiste allemand** (livr. 1er février 1898 p. 404-426).

En 1894, le Congrès de Francfort, après avoir reconnu, par un vote, la nécessité de protéger le paysan et le travailleur rural comme l'ouvrier industriel, remit à une commission le soin de présenter au congrès suivant un projet agraire. En 1895, le congrès de Breslau repoussa en bloc les propositions de la commission et chargea son comité directeur de faire une enquête sur les problèmes agraires. Quels motifs ont amené un si rapide revirement ?

Les théoriciens du socialisme enseignent que primitivement le paysan, jouissant privativement du sol arable et collectivement de l'eau, des forêts et des pâturages, soumis à des obligations modérées envers le seigneur, était heureux. La formation des agglomérations urbaines donne plus de valeur aux produits ali-

mentaires; par suite la propriété collective fait place à la propriété de la commune, à l'exclusion des membres nouveaux; le seigneur, pour suivre le luxe urbain, a besoin d'argent, en demande à la terre. Le paysan est isolé. Au XIXe siècle seulement, il se libère des charges féodales. Mais l'agriculture a été à son tour révolutionnée par le machinisme et la science. La petite propriété est écrasée par la grande, et le prolétariat rural se forme et se développe. Désormais le paysan végète; il se soutient encore parce qu'il produit la plupart des choses qu'il consomme. Cependant il lui faut de l'argent, par exemple pour payer l'impôt. Son travail acharné ne l'empêche pas d'hypothéquer son bien et de se ruiner. Le travailleur rural est encore plus misérable; sa subsistance est incertaine et sa dépendance envers le propriétaire entière. Ainsi l'évolution capitaliste a, dans l'agriculture comme dans l'industrie, supprimé les classes moyennes et séparé une minorité opulente d'une masse misérable. La crise agricole a comblé le mal.

Ces idées sont en général admises par les socialistes allemands. Les divergences portent sur la tactique; comme le parti prétend être à la fois scientifique et révolutionnaire, il est embarrassé pour déterminer sur chaque question son attitude, et, même en matière d'industrie, procède par compromis successifs. Or les questions agraires et le monde rural sont à peu près inconnus des chefs socialistes; ceux-ci doivent, avant d'adopter un plan, en prendre connaissance. D'autre part le prolétariat rural pourra être entrepris par les procédés qui ont réussi auprès des ouvriers industriels. Mais les propriétaires ruraux? Certains, parmi les socialistes, veulent les protéger comme travailleurs en attendant qu'on les supprime comme propriétaires; ne souffrent-ils pas du régime capitaliste, des mille iniquités sociales? Il conviendrait notamment que l'Etat organisât le crédit agricole, qui coûte trop cher aux petits cultivateurs, et par exemple rachetât toutes les hypothèques. En outre il faudrait reconstituer les communaux et en garantir la jouissance aux paysans.

Ces idées ont été vivement et, en somme, victorieusement combattues. La question agraire est une question mal connue, a-t-on dit; d'ailleurs la conversion des petits propriétaires au socialisme est une chimère. Les mesures proposées ne valent rien. Le rachat des hypothèques profiterait surtout aux capitalistes; et les communaux sont contraires à l'esprit socialiste comme à la bonne exploitation du sol.

Donc parmi les socialistes les uns ont cherché à utiliser pour le parti le mécontentement des classes agricoles et ont consenti à voiler les fondements de la doctrine. Les autres n'ont voulu se plier à aucune habileté. C'est à ceux-ci que le Congrès de Breslau a donné raison.

ELBERT. — **La Charité** (liv. du 1er avril 1898, p. 451-465, liv. du 1er juin, p. 496-512).

La société nouvelle a sur l'ancienne l'indiscutable supériorité de la réflexion substituée à l'instinct dans l'entente et la pratique de la charité. Il faut cependant constater, malgré la sincérité des efforts accomplis et l'ennui de l'aveu à faire qu'on s'est trompé dans le principe et dans l'application. L'erreur première a été le rêve d'une charité d'Etat, alors que l'Etat, étant impersonnel, ne saurait être charitable et ne peut que synthétiser et administrer. On a ainsi, la politique et la fausse dévotion aidant, stérilisé l'initiative privée et favorisé certains aux dépens de la masse. Les fonctionnaires des services charitables sont choisis pour des qualités administratives, incompatibles avec le rôle qui leur est dévolu.

De cette erreur, la cause principale est le désir de simplification, tandis que la charité devrait être indéfiniment variée pour atteindre des maux si divers eux-mêmes. L'hôpital par exemple s'offre uniformément à tous les malades sans

tenir compte de la famille. Il coûte énormément et serait souvent avantageusement remplacé par un secours direct.

L'assistance publique et les œuvres innombrables qui s'efforcent de la suppléer dans sa fréquente insuffisance ont le tort de permettre à chacune de se reposer sur elle pour l'accomplissement de l'œuvre charitable et de dépenser des sommes énormes en secours d'efficacité temporaire. En outre la loi fait un délit du malheur qui consiste à avoir perdu son gagne-pain. Est-ce le moyen d'apaiser les révoltes que suscite la misère ?

DE VOUVOURVILLE. — **La politique nationale de la France lointaine** (liv. du 1er mai 1898, p. 5-25).

La politique extérieure n'est plus, dans notre régime de suffrage universel, un domaine ouvert à quelques initiés seulement. Il devient nécessaire de lui imprimer une direction nouvelle. La France, en effet, a pu appliquer son génie centralisateur à de petites colonies relativement faciles à assimiler. Elle occupe aujourd'hui d'immenses possessions, où les populations sont relativement nombreuses et civilisées, où il existait une vie politique, qu'il est impossible de transformer en départements français, auxquels convient mieux le régime du protectorat. Or, ce régime exige que le protecteur épouse sans arrière-pensée les intérêts de son protégé, dans les cas très fréquents où ces intérêts ne rencontrent pas ceux du protecteur. Jusqu'à présent, par malheur, la France a toujours fait prédominer l'intérêt métropolitain, elle n'a pas voulu se convaincre que, devenue par exemple puissance asiatique, sa politique devait se ressentir de ce fait. C'est ainsi que trop longtemps notre attitude de protecteurs du christianisme a voilé nos intérêts politiques et nous a engagés dans une lutte stérile contre la Chine, et que pour ne point paraître oppresseurs, nous avons toléré les agissements insolents de petits Etats (même le Siam).

Actuellement, notre intérêt nous commande de maintenir d'accord avec la Russie, l'intégrité de la Chine, de favoriser l'expansion commerciale de la race annamite, d'acquérir une pleine liberté d'action dans le bassin du Mékong.

F. Moreau,
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille.

VARIÉTÉS

Le dixième Congrès de crédit populaire

Le 10e Congrès du crédit populaire et agricole a été tenu à Angoulême du 3 au 9 novembre 1898.

Les rapports et communications ont porté sur les questions suivantes : 1° *De l'économie générale de la Corse et des institutions de crédit appliquées à ce pays* (Rapporteur : M. Donati) ; 2° *Situation des sociétés coopératives agricoles dans la Charente-Inférieure* (Communication de M. Oudet) ; 3° *Le crédit agricole et la jurisprudence du Conseil d'Etat* (Rapporteur : M. Dufourmantelle) ; 4° *Le crédit populaire et la question sociale* (Conférence de M. Kergall) ; 5° *Un point de l'histoire du crédit coopératif en France* (Communication de M. Audonneau) ; 6° *La fonction des caisses centrales de crédit agricole en Belgique* (Rapporteur : M. Lepreux) ; 7° *Sources du crédit populaire et agricole* (Rapporteur : M. Rayneri) ; 8° *La coopération au familistère de Guise et la papeterie d'Angoulême* (Conférence de M. Luzzatti) ; 9° *Le fonctionnement pratique des caisses régionales de crédit agricole* (Rapporteur : M. Georges Maurin) ; 10° *Le fonctionnement de la caisse agricole du département de la Charente* (Communication de M. Nivet) ; 11° *Une amélioration à introduire dans la loi du 1er avril 1898 sur la mutualité quant à l'emploi des fonds en prêts* (Rapporteur : M. L. Mabilleau) ; 12° *L'association professionnelle à travers les âges* (Conférence de M. Georges Maurin) ; 13° *L'impossibilité de confondre dans une même association les services du syndicat agricole et ceux de la société de crédit* (Rapporteur : M. le comte de Rocquigny) ; 14° *Création d'une caisse rurale à responsabilité limitée dans le département des Ardennes* (Rapporteur : M. Le Conte) ; 15° *Les warrants agricoles et la loi du 18 juillet 1898* (Rapporteur : M. Danguy).

Le 11e Congrès se réunira à Paris pendant l'Exposition de 1900 et sera international.

Voici le texte des résolutions adoptées. Le Congrès.....

1° En l'état des conditions économiques générales de la Corse et des obstacles qui s'y opposent au développement de l'agriculture, notamment le manque d'enseignement professionnel dans les écoles primaires et l'usure dans les campagnes, — est d'avis que la création d'associations coopératives de crédit populaire rural, coordonnée soit avec le mandat spécial donné aux professeurs officiels d'agriculture de porter sur place la connaissance des légitimes usages du crédit et d'aider à la naissance de coopératives, soit avec un essai de chaire ambulante comme celles que des institutions libres ont fait surgir en Italie et qui y rendent de précieux services, serait un puissant moyen d'améliorer la situation de la Corse ; — estime que les ressources naturelles de la Corse et les habitudes de probité de sa population sont de nature à faciliter l'utilisation locale de la coopération de crédit ; — appelle sur ces besoins et le moyen d'y satisfaire la bienveillante attention de M. le ministre de l'agriculture.

2° Affirmant de nouveau pour l'application des lois fiscales aux sociétés coopératives les principes posés par les Congrès antérieurs, et se référant aux déclarations du ministre de l'agriculture dans la séance de la Chambre des députés du 27 novembre 1897 ; — émet le vœu que dans l'interprétation de la décision rendue par le Conseil d'Etat le 24 décembre 1897, l'administration des finances ne considère comme assimilables aux banques ou aux escompteurs que les associa-

tions qui ne présenteraient pas les véritables caractères de la coopération, ou qui feraient avec les tiers des opérations autres que les dépôts ; — réitère le vœu que le législateur, soit dans la loi des finances, soit dans le projet de loi des finances, soit dans le projet de loi des sociétés coopératives, formule expressément pour les sociétés coopératives qui n'agissent qu'avec leurs membres l'inapplicabilité de la patente.

3° Constate une fois de plus, dans les rapports des caisses centrales de crédit rural en Belgique avec la Caisse générale d'épargne, la légitimité et les utilités d'un concours des caisses d'épargne au crédit agricole, même dans le système d'une caisse générale d'épargne à garantie d'Etat, mais à libre emploi, et signale dans ce système comme une condition nécessaire du concours des garanties qu'assure la législation belge, et notamment celle qui résulte du fonctionnement d'organismes régionaux intermédiaires qui groupent par affiliation les coopératives locales, les animent d'un même esprit, en contrôlent la marche, jouent le rôle d'offices compensateurs, peuvent intervenir comme cautions vis-à-vis de l'institution d'épargne, ces organismes devant d'ailleurs surgir du développement des coopératives locales plutôt que le précéder ; — affirme de nouveau pour l'application de ces idées la supériorité du système de Caisses d'épargne décentralisées et autonomes.

4° Tout en affirmant ses préférences pour les associations coopératives de crédit s'alimentant par elles-mêmes au moyen de l'épargne locale, soit directement, soit par l'intermédiaire des banques populaires et des caisses d'épargne à libre emploi décentralisé ; — estime que l'aide de l'Etat à des caisses régionales fondées par l'initiative privée, ayant pour but de faire bénéficier l'agriculture de la nouvelle avance accordée et de la redevance annuelle à verser par la Banque de France, n'est pas à repousser en l'état actuel du régime de l'épargne et des difficultés d'acclimatation de la coopération de crédit, à la condition toutefois que les caisses régionales n'en usent que modérément et avec le dessein d'arriver graduellement à se suffire par elles-mêmes ; — émet le vœu :

« *A*. Que l'ensemble du projet de loi s'harmonise avec l'organisation actuelle des syndicats et des unions de syndicats agricoles et avec les résultats déjà obtenus ; — *B*. Que l'Etat prélève un intérêt inférieur de 1 0/0 au taux d'escompte de la Banque de France sur les avances à accorder aux caisses régionales, et que le produit en soit affecté à la constitution d'un fonds spécial de réserve destiné à parer aux pertes éventuelles ; — *C*. Qu'une définition plus précise soit donnée de l'objet des caisses régionales qui est triple : avances aux caisses locales et réescompte de leur portefeuille ; réception de leurs excédents de caisse ; aide à la diffusion des institutions de crédit agricole ; — *D*. Que toutes les sociétés coopératives de crédit agricole fondées, soit sous le régime de la loi de 1867, soit sous le régime de celle de 1894, puissent faire partie des caisses régionales et que le projet de loi indique clairement si le public peut souscrire des parts ou si la souscription est limitée aux membres des syndicats ; — *E*. Que le montant des avances à faire par l'Etat aux caisses régionales puisse s'élever jusqu'à concurrence du capital versé augmenté du capital de garantie et des réserves et que la répartition des avances soit faite par le ministère de l'agriculture, après avis des comités régionaux prévus au § I, et sur avis de la commission spéciale instituée par la loi ; — *F*. Que la durée maxima des avances soit réduite à deux ans, et subsidiairement pour le cas où le délai de 5 ans serait maintenu, qu'elles soient remboursées par un amortissement annuel ; — *G*. Que des représentants des Unions régionales de syndicats agricoles et des fédérations de sociétés de crédit populaire soient appelés à faire partie de la commission de répartition ; — *H*. Que la fixation du maximum des dépôts à recevoir et des bons à émettre ne soit pas réservée aux statuts, mais laissée à

l'appréciation de l'assemblée générale annuelle, et que la loi ne fixe aucune limitation sur ce point; — *I.* Que la surveillance des caisses régionales soit confiée à des comités établis dans chaque région, composés de personnes expérimentées en la matière, et que les caisses faisant partie d'une fédération soient, comme en Allemagne, exonérées du contrôle officiel, à la condition de se soumettre au contrôle de la fédération à laquelle elles appartiennent, et d'en justifier périodiquement; — *J.* Que l'article 6 de la loi du 5 novembre 1894 soit modifié dans le sens d'une atténuation de la responsabilité des administrateurs, en ce qui concerne la violation involontaire des dispositions statutaires ne résultant pas obligatoirement de la loi; — *K.* Que les parts sociales soient affectées à la garantie des engagements des caisses adhérentes, et ne puissent être transférées qu'après paiement des avances obtenues par ces dernières; — *L.* Que les caisses régionales aient qualité, sans mandat spécial, pour intervenir au nom des caisses locales à l'effet d'effectuer les dépôts prescrits par l'article 5 de la loi du 5 novembre 1894; — réitère avec énergie les vœux des congrès antérieurs sur la nécessité de modifier la législation des caisses d'épargne dans le sens du libre emploi facultatif et réglementé d'une partie des dépôts, notamment pour venir en aide aux sociétés coopératives de crédit populaire et agricole. »

5° Est d'avis que la faculté pour les sociétés de secours mutuels de consentir à leurs membres de modestes avances, notamment des prêts sur l'honneur, en cas de chômage ou de maladie, est conforme à l'essence de ces associations, véritables cellules de la prévoyance, à la pratique des associations mutualistes en d'autres pays, et à l'esprit libéral de la loi qui est la charte nouvelle de la mutualité française; — estime que l'exercice de cette fonction d'aide préventive, plus utile encore que celles de pure réparation, présente des facilités et des garanties spéciales dans le rayon de la société mutuelle, où l'on se connaît en général et où la caution morale des parrains du demandeur de crédit est réelle; — affirme le droit pour les sociétés de secours mutuels de créer dans leur sein une caisse annexe autonome, dotée de ressources spéciales, pour consentir des prêts à leurs sociétaires, en cas de chômage ou de maladie, et prend acte de la reconnaissance de ce droit par le rapporteur de la loi du 1er avril 1898 au Sénat; — émet en outre le vœu qu'une disposition soit introduite dans l'art. 1er de la loi, à l'effet d'inscrire la faculté de prêts modiques aux sociétaires en cas de chômage ou de maladie, et jusqu'à concurrence d'une quotité restreinte des ressources extraordinaires parmi les buts naturels et les services normaux des sociétés mutuelles.

6° Signale le concours que certaines succursales de la Banque de France donnent au crédit agricole par le réescompte accordé libéralement à quelques sociétés locales de crédit agricole, et émet le vœu que cette pratique soit généralisée comme pouvant compléter heureusement l'organisation du crédit agricole.

7° Affirmant de nouveau le principe constamment posé par les congrès du crédit populaire dès 1892 à Lyon, — est d'avis qu'en fait comme en droit, le syndicat agricole et l'organisme distributeur du crédit agricole doivent toujours demeurer deux institutions autonomes et distinctes, même lorsqu'elles sont formées et administrées par les mêmes personnes. — Il en résulte que : 1° Le syndicat ne peut s'identifier avec la société de crédit agricole dans une seule et même association; — 2° Il est à désirer que le syndicat s'abstienne de traiter des opérations de crédit agricole, même sous forme de fournitures à crédit, la création d'une institution de crédit agricole lui offrant à cet égard des facilités et des avantages qu'il ne saurait posséder directement.

8° En attendant la modification qu'il a demandée de l'article 6 de la loi du 5 novembre 1894, et en vue d'en atténuer les rigueurs excessives, conseille aux

fondateurs de caisses agricoles de reporter dans le règlement général celles des dispositions d'ordre intérieur qui peuvent tomber sous l'application de cet article.

9° Tout en rendant justice à l'intention du législateur qui a voulu par la loi du 18 juillet 1898 mettre à la disposition des agriculteurs des moyens de crédit réel pour se procurer des ressources sur leurs principaux produits en attendant le moment opportun de la vente, et tout en le remerciant d'avoir dans l'organisation des warrants agricoles tenu compte des vœux du congrès de Nîmes en 1895; — affirme de nouveau sa conviction que les modes de crédit personnel serviront plus utilement le développement du crédit rural, et en outre que les sociétés coopératives de crédit agricole sont celles qui se prêtent le mieux à la négociation du warrant agricole ; — émet le vœu : 1° Que les lenteurs et les complications qui résultent de la loi du 18 juillet 1898 soient simplifiées dans la mesure du possible ; — 2° Que les frais de l'intervention des greffiers de paix, qui représentent une majoration sensible du taux d'intérêt malgré les atténuations apportées par le décret du 29 octobre 1898, soient encore réduits et ramenés à un chiffre qui corresponde à une commission normale de banque; — que les frais de poste soient également diminués.

10° Emet le vœu que les sections locales du Centre fédératif créées ou à créer prennent l'initiative de promouvoir des associations coopératives de crédit urbain et agricole par la méthode de la chaire ambulante. — Il conseille aux promoteurs de caisses agricoles de s'appuyer dans leur propagande notamment sur le personnel de l'enseignement agricole.

La prochaine réunion de la Société anglaise de droit international

Par une lettre du 14 février 1899, la Société anglaise de droit international (*International law Association*, 33, Chancery Lones, W.-C. London) annonce à ses adhérents qu'à la suite de l'invitation de l' « American Bar Association », elle a décidé de tenir sa prochaine session à Buffalo, dans l'Etat de New-York, les jeudi, vendredi et samedi 31 août, 1er et 2 septembre, tandis que l'American Bar Association y tiendra sa réunion annuelle les lundi, mardi et mercredi 28, 29 et 30 août. Le comité est heureux de compter sur la présence et le concours, à la Conférence, de l'honor. Sir William R. Kennedy, Dr F. Sieveking, Juge Raikes, Q. C.; M. Joseph Walton, Q. C. ; M. Cower, Q. C. ; M. Foote, Q. C. ; Sir John Scott, Dr Evans Darby, M. Louis Franck, d'Anvers.

Les sujets d'études, sans être encore définitivement fixés, seront probablement les suivants :

1. L'Arbitrage international, spécialement en ce qui touche la constitution et la procédure des Cours d'arbitrage; — 2. Un Code international d'assurance maritime ; — 3. Les contrats d'affrètement, avec une étude spéciale de l'*Harter Act* de 1893 pour les Etats-Unis ; — 4. L'exécution des jugements étrangers ; et tout autre sujet qui sera indiqué au Conseil de l'Association par les adhérents d'Amérique comme susceptible d'intéresser leurs compatriotes.

Regrettant que des circonstances malheureuses aient successivement empêché la réunion des conférences antérieurement projetées à New-York en 1897 et à Saratoga en 1898, la Société anglaise de droit international fait appel à tous ses membres d'Europe et d'Amérique pour le succès de cette réunion, en vue d'étendre sur les Etats-Unis, devenus un si important facteur du droit international, l'influence de l'Association.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(DÉCEMBRE 1898 — JANVIER 1899)

RELATIONS INTERNATIONALES

Discours prononcé aux réceptions du 1er janvier par le *Président de la République* en réponse à l'allocution du nonce du Saint-Siège parlant au nom du corps diplomatique (*J. O.*, 2-3 janvier 1899, p. 65).

Allemagne. — DÉCRET du 30 novembre 1898 prescrivant la promulgation de l'arrangement provisoire concernant l'*alimentation du canal de la Marne au Rhin* signé à Alberschweiler, le 8 juin 1898, entre la France et l'Allemagne (*J. O.*, 15 décembre 1898, p. 7543).

L'arrangement, qui a une durée de trois ans et doit continuer ses effets d'année en année s'il n'est pas dénoncé six mois à l'avance par l'un des deux gouvernements, remplace le règlement du 23 avril 1873.

Belgique, Grèce, Italie, Suisse. — LOI du 28 décembre 1898 portant approbation d'un protocole additionnel à l'*arrangement monétaire* du 15 novembre 1893, signé à Paris le 15 mars 1898, entre la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8072).

Belgique, Luxembourg et Pays-Bas. — DÉCRET du 31 décembre 1898 portant promulgation de l'arrangement international signé à Paris, le 24 octobre 1898, entre la France, la Belgique et les Pays-Bas, relatif au *transport de certaines marchandises par chemins de fer* (*J. O.*, 5 janvier 1899, p. 97).

Brésil. — DÉCRET du 31 août 1898 portant promulgation de la convention conclue à Rio-de-Janeiro, le 10 avril 1897, en vue de fixer définitivement, par la voie de l'arbitrage, les *frontières de la Guyane française et du Brésil* (*J. O.*, 6 décembre 1898, p. 7348).

L'arbitre choisi est le gouvernement de la confédération helvétique. — Sur les points litigieux spécifiés dans la convention, l'arbitre doit se prononcer définitivement par une sentence obligatoire et sans appel. Chacune des deux parties doit présenter un mémoire contenant l'exposé de ses droits et, si elle le juge nécessaire, un second mémoire en réponse aux allégations de l'autre partie. L'arbitre aura le droit d'exiger des parties les éclaircissements qu'il jugera nécessaires et réglera les cas non prévus par la procédure de l'arbitrage et les incidents qui surviendraient.

RÉCEPTION par le Président de la République de la lettre par laquelle S. Exc. M. Ferraz de Campos-Salles lui notifie qu'il a assumé les fonctions de *Président de la République* des Etats-Unis du Brésil (*J. O.*, 28 janvier 1899, p. 701).

Crète. — NOTIFICATION de la fin du *blocus de l'île de Crète* (*J. O.*, 8 décembre 1898, p. 7395).

Le blocus a pris fin le 5 décembre 1898. Les dispositions interdisant l'introduction dans l'île des armes et munitions de guerre restent en vigueur.

Espagne. — DÉCRET du 25 décembre 1898, prescrivant la promulgation de la déclaration signée à Bayonne, le 4 octobre 1894, entre la France et l'Espagne, portant modification de l'article 4 de la convention du 18 février 1896, pour *l'exercice de la pêche des huîtres dans la Bidassoa* (*J. O.*, 26 décembre 1898, p. 7809).

La période d'interdiction de la pêche est close le 15 septembre au lieu du 15 novembre.

Etats-Unis. — Décret du 30 novembre 1898 interdisant l'entrée en France et le transit des *arbres, arbustes*, etc., *provenant des Etats-Unis* (*J. O.*, 1er décembre 1898, p. 7256).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION.

Tableau des *quantités d'or et d'argent présentées à la marque ou à la vérification* du 1er janvier au 30 novembre 1898 (*J. O.*, 20 décembre 1898, p. 7654).

Il y a augmentation pour la fabrication nationale, et diminution pour les objets importés de l'étranger avec paiement des droits de garantie et pour l'exportation des bijoux à tous titres n'ayant pas été soumis à la marque, et des montres au 4e titre.

Tableau de la production et du mouvement des alcools à la fin du mois de novembre 1898 (*J. O.*, 24 décembre 1898, p. 7749).

La production générale des onze premiers mois de l'année 1898 est en augmentation sur celle de 1897 de 105.464. L'augmentation est tout entière due à la production des bouilleurs et distillateurs de profession qui a augmenté de 138.128 hectolitres, tandis que celle des bouilleurs de cru (évaluée par approximation) a diminué de 32.664 sur celle correspondante de 1897.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Bulletin des *accidents d'appareils à vapeur* survenus en 1897 (*J. O.*, 6 décembre 1898, p. 7355).

On trouve 62 causes pour 45 accidents. Le Bulletin rapporte la date de l'accident, la nature et la situation de l'établissement où l'appareil était placé, la nature, la forme et la destination de l'appareil, les circonstances de l'accident, ses conséquences et sa cause présumée.

Rapport adressé le 30 novembre 1898 au Président de la République par le ministre du commerce sur l'application, pendant l'année 1897, de la loi du 2 novembre 1892 sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels* (*J. O.*, 26 décembre 1898, p. 7792).

Sur 290.305 établissements, le personnel de l'inspection du travail en a visité 125.775, soit 43.32 p. 100; 5.626 de plus qu'en 1896.

1.264 procès-verbaux ont été dressés, s'appliquant à 9.156 contraventions; en 1896, il y avait eu 1.612 procès-verbaux et 13.837 contraventions.

A la suite du rapport est une annexe relative à l'application, pendant l'année 1897, de la loi du 2 novembre 1892 dans les mines, minières et carrières, où les ingénieurs et contrôleurs des mines remplacent les inspecteurs du travail.

Rapport adressé le 23 décembre 1898, au ministre des travaux publics par la commission de statistique minérale sur la *statistique de l'industrie minérale* et des appareils à vapeur en France et en Algérie pour l'année 1897 (*J. O.*, 18 janvier 1899, p. 419).

La commission constate le développement de la production minérale et métallurgique; la production des houilles a atteint 30.378.000 tonnes valant 334 millions; celle des minerais de fer, 4.582.000 tonnes valant 15 millions; celle des pyrites de fer 303.000 tonnes valant 3.763.000 fr.; celle des minerais autres que le fer, 147.000 tonnes valant 11 millions; celle des mines de sel, 607.000 tonnes, celle des phosphates de chaux, 535.000 tonnes en France et 228.000 tonnes en Algérie valant au total environ 20 millions.

Le nombre des accidents a été de 329, presque tous individuels, la proportion, de 10,7 par 10.000 ouvriers employés dans les mines de combustible, de 20,6 dans les autres mines, de 22,4 dans les carrières.

Le nombre des journées de salaire dans les mines de houille s'est élevé à 41.319.000, et le montant des salaires à 171.198.000 fr., soit un salaire moyen de 4 fr. 14. Il y a eu, par suite de grèves, 91.500 journées de chômage, 2.500 ouvriers ont fait grève à la Grand-Combe.

Il y a 190 sociétés de secours comptant 158.770 participants; leurs recettes ont été de 5.146.830 fr. dont 60 p. 100 de retenues sur les salaires, 30 p. 100 de versements des exploitants, 6 p. 100 d'amendes; les dépenses se sont élevées à 4.677.279; la réserve est de 1.757.214 fr.

La production de la fonte a atteint 2.484.200 tonnes valant 145.600.000 fr., celle des fers 784.000 tonnes valant 127.900.000 fr., celle de l'acier 994.900 tonnes valant 226.400 000 fr.

Il y a une augmentation des appareils à vapeur; le total des chaudières est de 101.884, celui des récipients de vapeur de 30.053. 22 accidents ont amené la mort ou des blessures graves, 23 accidents n'ont causé que des blessures légères.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 26 décembre 1898 portant modification au décret du 16 février 1807,

fixant le *tarif des frais et dépens* dans le ressort de la cour d'appel de Paris (*J. O.*, 30 décembre 1898, p. 8028).

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets sur le régime des *établissements d'éducation pénitentiaire* (*J. O.*, 8 décembre 1898, p. 7399).

La circulaire recommande pour les enfants soumis à la tutelle administrative la plus grande discrétion dans les punitions qui ne devront jamais atteindre ni la santé, ni la dignité du pupille.

Décret du 6 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant détermination des lieux dans lesquels les *relégués collectifs* subissent la relégation et relatif au délit d'évasion commis par les relégués de cette catégorie (*J. O.*, 11 janvier 1899, p. 212).

Les lieux de relégation sont les dépôts de préparation et les établissements de travail dans lesquels ils sont placés.
Il y a évasion en cas d'absence non autorisée dépassant 12 heures.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE.

Enquête *sericicole* de l'année 1898 (*J. O.*, 11 décembre 1898, p. 7472).

Il y a eu 123.288 sériciculteurs ; la production totale en cocons frais a été de 6.893.033 kil. La diminution est constante depuis 1894.

Arrêté du ministre de l'agriculture, en date du 20 décembre 1898, modifiant la composition du conseil de perfectionnement de l'*institut national agronomique* (*J. O.*, 23 janvier 1899, p. 559).

Ce conseil comprendra : les 4 directeurs du ministère et le directeur de l'Institut, membres de droit, 5 professeurs désignés par le conseil de l'école et 6 membres nommés par le ministre. Il se réunira au moins une fois par an. Les procès-verbaux doivent être transmis au ministre après chaque séance.
Le conseil adresse à la fin de chaque année scolaire au ministre de l'agriculture un rapport sur l'ensemble des services de l'enseignement de l'Institut agronomique et les améliorations à y apporter.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 4 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant l'article 2 du décret du 20 octobre 1896 sur le *service médical dans les établissements pénitentiaires* et dans les services locaux (*J. O.*, 8 décembre 1898, p. 7399).

Le décret renforce l'autorité du chef de service de santé sur les officiers du corps de santé des colonies et supprime le concours éventuel d'officiers hors cadres des autres corps de santé militaires ou de médecins civils.

Décret du 6 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *réorganisation du personnel des comptables des matières des colonies* (*J. O.*, 9 décembre 1898, p. 7415).

Ce décret règle le recrutement, l'avancement, la solde, les indemnités, le cautionnement, la retraite et la discipline. Les punitions sont : les arrêts simples ou de rigueur, la prison pour 15 jours au plus, la retenue de traitement, la rétrogradation, le licenciement et la révocation.

Décret du 23 décembre 1898 portant règlement sur les formalités à observer pour l'exécution des *travaux mixtes* dans les colonies et pays de protectorat sur le territoire desquels existe un point d'appui de la flotte (*J. O.*, 29 décembre 1898, p. 8008).

Les travaux mixtes aux colonies intéressent à la fois les services du ministre de la marine et du ministre des colonies. Ils comprennent : les cours d'eau navigables, les ports, havres, rades, mouillages, phares, fanaux, les desséchements de lacs, étangs et marais, les modifications aux établissements militaires et maritimes, les ouvrages de fortification, les chemins de fer, et les routes de plus de 4 mètres de largeur dans une zone de 10 kilomètres à partir de l'enceinte extérieure des forts.

Ces projets sont instruits par les directeurs de l'artillerie et des travaux publics et le commandant de la marine. En cas de désaccord entre les départements ministériels intéressés, il est statué par décret en conseil des ministres, sur l'avis d'une commission mixte composée d'un conseiller d'Etat, d'un officier général de la marine, et de l'inspecteur général des travaux publics des colonies.

Décret du 27 décembre 1898 prorogeant jusqu'au 1er janvier 1900 le *privilège des banques coloniales* (*J. O.*, 29 décembre 1898, p. 8008).

Décret du 9 janvier 1899, précédé d'un rapport des ministres des colonies et des finances, *plaçant sous la juridiction de la cour des comptes* les comptes des payeurs chefs des services de trésorerie en Indo-Chine (*J. O.*, 10 janvier 1899, p. 193).

Le décret du 25 octobre 1880 confiait la vérification des comptes des protectorats de l'Annam et du Tonkin et du protectorat du Cambodge à une commission spéciale, placée sous la présidence du président de la section des finances au Conseil d'Etat et composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et d'inspecteurs généraux des finances et des colonies. La Cour des comptes, de son côté, exerçait son contrôle sur les services financiers compris dans le budget de l'Etat. Il n'y a plus désormais qu'une seule juridiction.

Rapport au ministre des colonies sur les travaux de la commission des *jardins d'essais* (*J. O.*, 31 janvier 1899, p. 756).

Décret du 29 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création d'un *jardin d'essais colonial* à Vincennes et ARRÊTÉ instituant un conseil de perfectionnement des jardins d'essais coloniaux (*J. O.*, 31 janvier 1899, p. 759).

Algérie. — DÉCRET du 6 janvier 1899 rapportant le décret du 21 septembre 1898 nommant un membre de droit du *conseil supérieur de gouvernement* en Algérie (*J. O.*, 12 janvier 1899, p. 257).

DÉCRET du 18 janvier 1899, relatif à la perception des droits d'*octroi de mer* en Algérie (*J. O.*, 26 janvier 1899, p. 622).

Indo-Chine. — DÉCRET du 24 novembre 1898 rendant applicable à l'Indo-Chine française l'article 3 de la loi du 22 janvier 1872 sur *droits de statistique* (*J. O.*, 6 décembre 1898, p. 7351).

Loi du 25 décembre 1898 relative aux *chemins de fer* de l'Indo-Chine (*J. O.*, 27 décembre 1898, p. 7791).

Le gouvernement général de l'Indo-Chine est autorisé à emprunter une somme de 200 millions remboursable en 75 ans, affectée à la construction de chemins de fer. La construction des lignes suivantes est autorisée : Haïphong à Hanoï et Laokay ; Hanoï à Nam-Dinh et Vinh ; Tourane à Hué et Quang-Tri ; Saïgon au Khanh-Hoa et au Lang-Bian, Mytho à Cantho. Les travaux seront ouverts pour chaque ligne, en vertu d'un décret rendu sur le rapport du ministre des colonies et sur la proposition du gouverneur général.

Une garantie d'intérêts ne dépassant pas 3 millions par an et devant durer au maximum 75 ans pourra être accordée par le gouvernement général à la Compagnie concessionnaire du chemin de fer de Laokay à Yunnan-Sen et prolongements, le versement en sera garanti par le Gouvernement de la République. Les conventions réglant les conditions de l'exploitation ne deviendront définitives qu'après avoir été ratifiées par une loi. Il en sera de même de la convention par laquelle le gouvernement général de l'Indo-Chine aurait accordé une garantie d'intérêts à la Compagnie concessionnaire de la ligne de Laokay à Yunnan-Sen.

Loi du 26 décembre 1898 ayant pour objet d'autoriser le *reliquat de l'emprunt de 80 millions* contracté par le protectorat de l'Annam et du Tonkin (*J. O.*, 26-27 décembre 1898, p. 7792).

6 millions, dont 1.500.000 fr. pour routes en territoire militaire, 2.500.000 pour travaux agricoles, 1.000.000 pour l'amélioration du port de Hongay, 1.000.000 pour la station sanitaire de Langsa (Annam).

DÉCRET du 21 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création à Hanoï et à Haïphong de deux *tribunaux mixtes de commerce* (*J. O.*, 30 décembre 1898, p. 8058).

Les tribunaux mixtes de commerce se composent de deux juges consulaires élus et d'un président qui est un magistrat de carrière. Il y a trois juges suppléants élus ; le président est remplacé en cas d'empêchement par le lieutenant de juge.

DÉCRET du 29 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies,

fixant le tarif des droits de douane à percevoir sur les *produits exportés* de l'Indo-Chine (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8100).

Les produits exportés de l'Indo-Chine, à destination de la France ou des colonies françaises, sont exempts de tout droit de sortie

Décret du 29 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification du *régime douanier* de l'Indo-Chine (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8101).

Le nouveau tarif est établi principalement en vue de favoriser la production et l'industrie de l'Indo-Chine. Il supprime un certain nombre d'exemptions au tarif métropolitain et relève, pour d'autres articles, la taxe réduite dont ils bénéficient actuellement. Pour un petit nombre de produits qui payent l'intégralité des droits du tarif métropolitain, il y a réduction de taxes ou exemption totale. Les dégrèvements accordés aux produits étrangers en Indo-Chine se trouvent, en somme, sensiblement diminués.

Décret du 29 décembre 1898, précédé d'un rapport des ministres des finances et des colonies, autorisant la réalisation, par voie d'*emprunt*, d'une somme de 50 millions à valoir sur celle de 200 millions prévue par la loi du 25 décembre 1898 (*J. O.*, 2-3 janvier 1899, p. 66).

Décret du 30 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif au *régime de la presse* en Indo-Chine (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8099).

La circulation en Indo-Chine des journaux ou écrits périodiques publiés à l'étranger, en quelque langue que ce soit peut être interdite par arrêté du gouverneur général. La publication de tout journal ou écrit périodique rédigé en langue annamite, en langue chinoise, ou en toute autre langue étrangère, ne peut avoir lieu sans autorisation préalable du gouverneur général. Dans les deux cas, la section permanente du conseil supérieur de l'Indo-Chine doit donner son avis.

Les articles 3 à 8 concernent les dispositions répressives, pour lesquelles compétence exclusive est attribuée aux tribunaux de police correctionnelle.

Décret du 30 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant le mode d'assiette et les règles de perception des *taxes et des contributions indirectes* destinées à alimenter le budget général de l'Indo-Chine (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8099).

Il s'agit de taxes établies par des arrêtés locaux et qui doivent être approuvées par décret en ce qui concerne leur mode d'assiette et les règles de perception.

Décret du 30 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant organisation du service des *douanes et régies* en Indo-Chine (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8103).

Ce décret règle le recrutement, l'avancement, la discipline, les traitements et le classement du personnel au point de vue des frais de route, de séjour à l'hôpital, des indemnités de séjour, des passages et des voyages à l'étranger.

Décret du 30 décembre 1898 relatif au *versement et au retrait des fonds provenant de l'emprunt* contracté par le gouvernement général de l'Indo-Chine, et Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, en date du 30 décembre 1898, portant *création d'obligations* pour la réalisation de cette somme de 50 millions (*J. O.*, 2-3 janvier 1899, p. 66).

Les obligations sont affranchies de tous impôts, taxes ou retenues, de quelque nature que ce soit, établis ou qui pourraient dans l'année être établis en Indo-Chine. Elles ne sont soumises ni au droit de transmission sur les valeurs mobilières ni à l'impôt sur le revenu, tels qu'ils sont actuellement établis en France.

Décret du 30 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant, en ce qui concerne le personnel supérieur de l'Indo-Chine, le décret du 23 décembre 1897 sur la *solde et les accessoires de solde* (*J. O.*, 6 janvier 1899, p. 116).

Le traitement et les frais de premier établissement et de représentation du lieutenant-gouverneur de la Cochinchine et des résidents supérieurs du Tonkin, de l'Annam et du Cambodge sont unifiés.

Décret du 20 janvier 1899, précédé d'un rapport au ministre des colonies, portant création d'une *direction des affaires civiles* au gouvernement général de l'Indo-Chine (*J. O.*, 26 janvier 1899, p. 630).

Le directeur des affaires civiles fait partie du conseil supérieur de l'Indo-Chine et de la section permanente ; il peut les présider par délégation ; il remplace le gouverneur général en cas d'absence. Il est assimilé aux résidents supérieurs.

Madagascar. — Décret du 4 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant approbation des *pénalités prévues à des arrêtés* pris par le gouverneur général de Madagascar (*J. O.*, 7 décembre 1898, p. 7384).

Il s'agit d'arrêtés réglementant le travail des indigènes.

Océanie. — Décret du 21 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des colonies complétant le décret du 9 mai 1892, instituant un *régime douanier* dans les établissements français de l'Océanie (*J. O.*, 8 janvier 1899, p. 167).

Le décret du 9 mai 1892 contenait dans son article 18 une omission relative aux excédents, quant au nombre des marchandises, omission que le décret du 21 décembre 1898 vient combler.

St-Pierre-et-Miquelon. — Décret du 3 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, constituant un *service de l'intérieur* aux îles St-Pierre-et-Miquelon (*J. O.*, 6 janvier 1899, p. 117).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Rapport adressé le 28 novembre 1898 au ministre du commerce par le directeur de l'Office du travail sur le *mouvement de la population* en France en 1897 (*J. O.*, 5 décembre 1898, p. 7331).

L'excédent des naissances sur les décès est de 108.088 ; mais cet excédent ne provient pas d'un plus grand nombre de naissances ; il n'est que la conséquence d'un moins grand nombre de décès. Il y a eu 291.462 mariages, soit 1.291 de plus qu'en 1896. Le nombre en va croissant. Il en est de même pour les divorces : 7.460 contre 7.051 en 1896.

Décret du 13 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, portant règlement d'administration publique sur l'*organisation de l'administration centrale* du ministère de la guerre et Décret en date du même jour, relatif à l'organisation de la direction du contentieux et de la justice militaire (*J. O.*, 14 janvier 1899, pp. 308 et 309).

Le ministère de la guerre comprend les services suivants : cabinet du ministre, état-major, général, directions du contrôle, du contentieux, de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie du génie, de l'intendance militaire, des poudres et salpêtres, du service de santé, et service intérieur.

La direction du contentieux et de la justice militaire créée par le décret du 13 janvier 1899 centralise toutes les questions ayant un caractère juridique qui jusqu'alors ressortissaient à plusieurs directions. Dans ses attributions rentrent la liquidation des pensions, l'étude des questions ouvrières et les travaux parlementaires n'incombant pas à la direction du contrôle.

Décret du 15 janvier 1899, portant règlement d'administration publique pour l'*organisation de l'administration centrale des cultes* (*J. O.*, 17 janvier 1899, p. 365).

L'administration centrale des cultes comprend sept bureaux placés sous l'autorité immédiate d'un directeur général. Dispositions sur les traitements, le recrutement, l'avancement, la discipline.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 29 novembre 1898 portant réglementation d'administration publique pour l'application des articles 7 à 10 de la loi du 16 décembre 1897 sur les *alcools* (*J. O.*, 2 décembre 1898, p. 7272.)

La loi du 16 décembre 1897 est relative au régime fiscal des alcools dénaturés et à diverses mesures concernant les alcools.

Décret du 10 décembre 1893, portant règlement d'administration publique pour l'exécution des articles 5 à 8 de la loi du 13 avril 1898, relatif au modèle de *la plaque de contrôle à apposer sur les vélocipèdes* et les conditions dans lesquelles elle sera délivrée aux intéressés (*J. O.*, 17 décembre 1898, p. 7589).

La plaque de contrôle est délivrée gratuitement par le percepteur des contributions directes à tout possesseur de vélocipède inscrit au rôle. Les personnes domiciliées à l'étranger ne sont soumises à l'obligation que si leur séjour en France doit excéder trois mois. Au dessous de trois mois, elles ne sont astreintes qu'à la nécessité d'un permis de circulation.

Loi du 23 décembre 1898 concernant la régularisation des décrets des 3 et 4 mai 1898, suspendant temporairement les *droits sur le blé* et abaissant temporairement les droits sur les farines (*J. O.*, 25 décembre 1898, p. 7778).

Loi du 24 décembre 1898 portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1899, des *crédits provisoires applicables au mois de janvier et février* 1899 ; 2° autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics (*J. O.*, 25 décembre 1898, p. 7761).

La loi du 24 décembre 1898 établit deux douzièmes provisoires.

Loi du 24 décembre 1898 portant prorogation, jusqu'au 31 décembre 1899, du délai imparti par la loi du 29 décembre 1899 pour abaisser les *droits sur les boissons hygiéniques* (*J. O.* 25 décembre 1898, p. 7778).

Le délai imparti pour l'application de la loi du 29 décembre 1897 sera prorogé au 31 décembre 1899 pour les communes qui réclameront le bénéfice du sursis, lequel sera autorisé par décret. Dans ce cas aucune des taxes de remplacement ne pourra être perçue en 1899. La prorogation, pour une période d'un an, de surtaxes sur l'alcool et sur les vins, cidres, poirés et hydromels peut, dans certains cas, être approuvée par décrets rendus en Conseil d'Etat.

Loi du 27 décembre 1898 autorisant la ville de Paris à percevoir, jusqu'au 31 décembre 1899, les *taxes sur les boissons* (*J. O.*, 29 décembre 1898, p. 7912).

Loi du 29 décembre 1898 portant ouverture de crédits au titre du compte spécial « *Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires* » pour l'année 1899 (*J. O.*, 30 décembre 1898, p. 8027).

Le crédit ouvert est de 66.310.050 fr.

Décret du 29 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre des travaux publics, désignant les ingénieurs en chef des ponts et chaussées et des mines comme *ordonnateurs secondaires* du département des travaux publics au lieu des préfets (*J. O.*, 1er janvier 1899, p. 1).

Aux termes des règlements des 16 septembre 1843 et 28 septembre 1849, les préfets étaient seuls titulaires des crédits de délégation pour le ministère des travaux publics. Mais ils faisaient remplir effectivement les fonctions d'ordonnateurs secondaires par les ingénieurs en chef des ponts et chaussées.

Décret du 31 décembre 1898, portant création de *nouveaux types destinés à timbrer* les titres de rentes, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers (*J. O.*, 13 janvier 1899, p. 282).

Décret du 8 janvier 1899 comprenant les *meubles fabriqués en Corse* dans la nomenclature des produits admissibles en franchise sur le continent français (*J. O.*, 12 janvier 1899, p. 257).

Décret du 18 janvier 1899, modifiant le décret du 31 décembre 1895, en ce qui concerne l'apposition d'une marque distinctive sur les *cartes à jouer* destinées aux cercles, clubs et casinos (*J. O.*, 26 janvier 1899, p. 622).

Les dispositions du § 4 de l'article 1er sont abrogés.

Décret du 20 janvier 1899, portant promulgation du protocole, signé le 15 mars 1898, additionnel à l'*arrangement monétaire* conclu à Paris, le 15 novembre 1893, entre la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse (*J. O.*, 22 janvier 1899, p. 541).

Le gouvernement italien ayant décidé de prohiber la sortie du royaume des monnaies divisionnaires italiennes, l'Italie est affranchie de l'obligation de reprendre, pendant une année à partir de l'expiration de la convention du 6 novembre 1885, celles de ses monnaies divisionnaires qui se trouveraient en circulation chez ses alliés monétaires.

Décret du 13 janvier 1899, relatif à la mise en vente de *cigares d'origine mexicaine* (*J. O.*, 26 janvier 1899, p. 622).

Décrets du 14 janvier 1899 fixant : 1° les *prix de vente à l'intérieur des explosifs* de mine, 2° le droit intérieur à percevoir sur la dynamite, 3° les prix des poudres à feu destinées à l'exportation, 4° les prix des poudres à feu pour les gouvernements des colonies françaises et des pays de protectorat (*J. O.*, 29 janvier 1899, pp. 717, 718 et 719).

Rapport au ministre des finances, en date du 23 janvier 1899, relatif à l'emploi, pour l'année 1899, du crédit de 4.466.540 fr. pour le service des *allocations supplémentaires* créées par l'article 49 de la loi du 26 janvier 1899 (*J. O.*, 29 janvier 1899, p. 722).

Le crédit dépasse de 360.000 fr. celui de 1897 ; sur ce crédit, 1.389.721 fr. sont nécessaires pour le service des allocations afférentes aux pensions unifiées ; il reste 3.076.819 fr. à répartir entre les 49.876 intéressés ; d'après le tarif de la loi de 1892, ces 49.876 parts représentaient 1.748.155 fr., d'où une majoration de 76 p. 100.

Décision de la Compagnie des *agents de change de Paris*, en date du 30 janvier 1899, approuvée par le ministre des finances, apportant des modifications au règlement particulier du 3 décembre 1891 (*J. O.*, 31 janvier 1899, p. 760).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décrets des 22 novembre, 2 et 9 décembre 1898, précédés de rapports des ministres de la marine et des colonies, déterminant l'étendue du territoire nécessaire : 1° à la *défense* des places de Fort-de-France (Martinique) et de Nouméa (Nouvelle-Calédonie); 2° à la défense des Saintes (Guadeloupe); 3° à la défense des points d'appui de Libreville (Congo), Goubet-Kharal (colonie d'Obock) et Gorée-Dakar (Sénégal) (*J. O.*, 16 décembre 1898, p. 7574).

Circulaire du ministre de la marine en date du 30 novembre 1898, concernant l'application aux troupes de la marine des *règlements militaires en vigueur dans l'armée de terre* (*J. O.*, 1er décembre 1898, p. 7257).

Il s'agit des règlements de manœuvres et instructions qui, jusqu'à cette circulaire, étaient déclarés applicables par décision spéciale et qui le seront désormais d'une façon générale.

Décret du 30 novembre 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant les décrets des 25 février 1889 et 10 juillet 1895, relatifs à la *solde, aux revues, à l'administration* et *à la comptabilité* des équipages et des corps de troupe (*J. O.*, 2 décembre 1898, p. 7274).

Décret du 25 février 1889 : articles modifiés (808 § 1 et 2, 809 § 1)
Décret du 10 juillet 1895 : article modifié (564 § 1 et 3).

Arrêté du ministre de la marine, en date du 9 décembre 1898, relatif à la *mobilisation des exclus métropolitains* (*J. O.*, 11 décembre 1898, p. 7469).

Il s'agit des exclus de l'armée en vertu de l'article 4 de la loi du 15 janvier 1889 pour cause de condamnations pénales.

Décret du 15 décembre 1898, précédé d'un rapport des ministres de la marine et des colonies, déterminant l'étendue du territoire nécessaire à la *défense des points d'appui* de Diégo-Suarez (Madagascar) et Fort-Phaéton (Tahiti) (*J. O.*, 20 décembre 1898, p. 7648).

Décret du 17 décembre 1898, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification de l'article 10 du décret du 29 avril 1893 sur l'organisation du *personnel administratif secondaire* de la marine (*J. O.*, 18 décembre 1898, p. 7628).

Les candidats reconnus dignes d'être portés au tableau d'avancement doivent y être classés par rang d'ancienneté.

Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, en date du 22 décembre

1898, relative à l'*annonce aux familles des décès des militaires* (*J. O.*, 23 décembre 1898, p. 7716).

La circulaire recommande que les avis de ce genre soient donnés aux familles avec les plus grands ménagements.

Rapport présenté au ministre de la marine, le 29 décembre 1898, par le comité d'examen des *comptes des travaux de la marine* sur les comptes de l'exercice 1897 (*J. O.*, 19 janvier 1899, p. 450).

Rapport très détaillé et très technique se terminant par un certain nombre de résolutions du comité relatives à des modifications à apporter aux comptes des travaux de la marine.

Décret du 9 janvier 1899, portant modification à l'ordonnance du 25 mars 1841 sur les *succursales de la Banque de France* (*J. O.*, 20 janvier 1899, p. 498).

Les administrateurs et censeurs doivent être propriétaires de 2 actions, les directeurs d'un nombre déterminé par le Conseil général et variant de 5 à 15; ces actions sont inaliénables pendant la durée des fonctions des titulaires.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 10 janvier 1899, relative à la constitution d'un *conseil d'administration pour les batteries d'artillerie de la marine* stationnées à la Martinique (*J. O.*, 11 janvier 1899, p. 212).

Arrêté du ministre de la marine, en date du 21 janvier 1899, relatif au service des *officiers mécaniciens* à terre et à la mer (*J. O.*, 26 janvier 1899, p. 604).

Circulaire du ministre de la guerre, en date du 23 janvier 1899, relative aux dépenses engagées et aux *crédits supplémentaires* (*J. O.*, 25 janvier 1899, p. 603).

Invitation aux chefs de corps d'armée à n'engager des dépenses supplémentaires qu'exceptionnellement et après le vote des crédits : frais de route, mouvements de troupe, rengagements, entretien des casernements, etc.

Arrêté du 27 janvier 1899 relatif à l'*embarquement des aumôniers* de la marine (*J. O.*, 28 janvier 1899, p. 704).

Instruction publique et beaux-arts

Décret du 7 janvier 1899, précédé d'un rapport des ministres de l'instruction publique, de l'intérieur et des finances, sur la *comptabilité des collèges communaux* (*J. O.*, 13 janvier 1899, p. 281).

Les recettes et dépenses sont effectuées par les receveurs municipaux ; un agent spécial, nommé par le maire et agréé par le recteur, peut être chargé des mêmes dépenses. Le budget, préparé par le principal, est voté par le Conseil municipal et approuvé par le ministre de l'instruction publique. Le maire est ordonnateur des dépenses ; les comptes administratifs sont approuvés par les conseils municipaux et réglés par le ministre de l'instruction publique.

Arrêté du ministre de l'instruction publique, en date du 20 janvier 1899, modifiant les articles 172 et 173 de l'arrêté du 18 janvier 1887, relatifs à l'examen du *certificat d'aptitude au professorat dans les écoles normales* et dans les écoles primaires supérieures (*J. O.*, 21 janvier 1899, p. 522).

Arrêté du ministre de l'instruction publique, en date du 20 janvier 1899, modifiant les articles 175 et 176 de l'arrêté du 18 janvier 1887, relatifs à l'*examen de l'inspection des écoles primaires* (*J. O.*, 21 janvier 1899, p. 522).

Assistance publique et institutions de prévoyance

Décret du 20 décembre 1898 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 21 avril 1898, instituant une *caisse de prévoyance entre les marins français* contre les risques et accidents de leur profession (*J. O.*, 25 décembre 1898, p. 7779).

Le décret spécifie les justifications à produire pour l'établissement du droit et les délais dans lesquels ces justifications devront être présentées.

Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, en date du 27 décembre

1898, relative à l'emploi de la *subvention aux communes pour les sapeurs-pompiers* et le matériel d'incendie (*J. O.*, 28 décembre 1898, p. 7893).

La subvention doit être consacrée 1° à l'assurance contre les accidents de service entraînant une incapacité permanente de travail ; 2° aux secours pour soins médicaux et interruption de travail par suite d'accident n'ayant entraîné qu'une incapacité temporaire ; 3° aux secours annuels renouvelables aux pompiers ayant au moins vingt-cinq ans de services et soixante-cinq ans d'âge ; 4° à l'achat et à l'entretien du matériel d'incendie.

Décret du 29 décembre 1898 fixant le taux de l'intérêt composé pour le calcul du montant de la rente viagère à servir aux déposants de la *caisse nationale des retraites pour la vieillesse* (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8084).

Le taux de cet intérêt est fixé à 3 fr. 50 0/0 pour les versements effectués pendant l'année 1899.

Note sommaire sur les opérations de la *caisse d'épargne de Paris* pendant l'année 1898 (*J. O.*, 1er janvier 1899, p. 51).

Au 31 décembre 1898, le solde dû à 653.499 déposants s'élève à 141.133.461 fr. 46. Le nombre des déposants a augmenté dans l'année de 607, et le solde a diminué de 6.525.970 fr. 24.

Décret du 27 décembre 1898, portant création d'une *caisse de retraite à l'Opéra-Comique* (*J. O.*, 22 janvier 1899, p. 543).

Au profit de l'orchestre et du petit personnel. Versement de 2 p. 100 qui reste la propriété du participant jusqu'à 10 ans de services, et lui constitue un droit à pension après 10 ans. Une représentation annuelle aura lieu au profit de la caisse.

Décret du 21 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification au décret du 26 août 1881, rendu en exécution de la loi du 11 avril 1881, créant une commission pour la *constatation de l'état d'invalidité des inscrits maritimes* (*J. O.*, 24 janvier 1899, p. 588).

Cette commission est chargée, par la loi du 21 avril 1893, de procéder à la visite des marins susceptibles d'obtenir une pension ou une indemnité renouvelable sur la caisse de prévoyance des marins français. Outre la réunion ordinaire de janvier, elle pourra être convoquée en avril, juillet et octobre, à l'effet d'examiner ceux des inscrits qui se trouveraient dans le cas de lui être présentés, en vue de l'obtention de l'une des allocations ci-dessus.

Travaux publics et voies de communication

Arrêté du ministre des travaux publics, en date du 20 janvier 1899, suspendant provisoirement l'effet des arrêtés et décisions du 20 décembre 1898 portant fixation des *frais accessoires sur les chemins de fer* d'intérêt général (*J. O.*, 21 janvier 1899. p. 522).

Voir les interpellations de MM. Pastre, Debussy, Pourquery de Boisserin à la Chambre. Séance du 20 janvier 1895.

Postes et télégraphes

Décret du 17 décembre 1898, portant modification des taxes à percevoir pour l'affranchissement des *colis postaux* à destination de diverses colonies anglaises (*J. O.*, 23 décembre 1898, p. 7711).

Décrets du 20 décembre 1898 portant promulgation : 1° de la *convention postale universelle ;* 2° de l'arrangement concernant l'échange des *lettres* et des *boîtes avec valeur déclarée ;* 3° de la convention concernant l'échange des *colis postaux ;* 4° de l'arrangement concernant l'échange des *mandats de poste ;* de l'arrangement concernant le service des *recouvrements ;* 5° de l'arrangement concernant les *livrets d'identité*, signés à Washington le 15 juin 1897, et Décrets de la même date concernant : 1° l'échange des *lettres* et des *boîtes avec valeur déclarée ;* 2° les *colis postaux ;* 3° l'échange des *mandats de poste ;* 4° le service des *recouvrements ;* 5° les *taxes* à percevoir sur les correspondances ordinaires et recommandées a destination ou provenance de l'extérieur, ainsi que le prix des *livrets d'identité* (*J. O.*, 29 décembre 1898, pp. 7921 à 7989).

Véritable code des services postaux internationaux.

Décret du 29 décembre 1898 relatif aux *tarifs téléphoniques* et ARRÊTÉ fixant la date de l'application de ce décret (*J. O.*, 1er janvier 1899, p. 14).

Décret du 16 janvier 1899 autorisant l'organisation d'un *service d'appel téléphonique* et ARRÊTÉ du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, en date du 17 janvier 1899, fixant la date et le fonctionnement de ce service (*J. O.*, 22 janvier 1899, p. 543).

Grande-Bretagne. — NOTIFICATION au gouvernement de la République de l'adhésion du gouvernement de la Grande-Bretagne à l'arrangement conclu à Washington le 15 juin 1897 (*J. O.*, 30 décembre 1898, p. 8023) et DÉCRET du 28 décembre 1898 concernant l'échange des *lettres de valeurs déclarées* dans les relations avec l'office des postes de la Grande-Bretagne (*J. O.*, 31 décembre 1898, p. 8085).

QUESTIONS DIVERSES

Circulaire du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts aux directeurs des écoles de dessin, des beaux-arts, d'art décoratif et d'art industriel, relative à l'*Exposition universelle de 1900* (*J. O.*, 17 décembre 1898, p. 7594).

Arrêté du ministre du commerce réglant *les concours internationaux d'exercices physiques* et de sport à l'Exposition universelle de 1900 (*J. O.*, 12 janvier 1899, p. 262).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 9 janvier 1899, relative à la *participation des corps de troupe à l'Exposition universelle* (*J. O.*, 25 janvier 1899, p. 610).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé à la séance publique annuelle de l'*Académie des sciences morales et politiques* par M. Desjardins (compte-rendu des concours) et M. Georges Picot (notice sur la vie et les travaux de M. Barthélémy Saint-Hilaire) le 3 décembre 1898 (*J. O.*, 4 décembre 1898, pp. 7313 et 7317).

Discours prononcés le 19 décembre 1898 à la séance publique annuelle de l'*Académie des sciences*, par M. Wolf et M. Berthelot (notice sur la vie et les travaux de M. Brown-Séquard) (*J. O.*, 20 décembre 1898, pp. 7654 et 7658).

Discours prononcés par M. le procureur général et M. le premier président à l'*audience solennelle de la cour des comptes*, le 6 janvier 1899 (*J. O.*, 17 janvier 1899, p. 370).

Le discours du procureur général renferme d'intéressants détails sur les comptabilités de fabriques. Sept fabriques métropolitaines et cathédrales sur quatre vingt-sept se sont refusées jusqu'à présent à toute production de comptes.

Le discours du premier président nous apprend que la Cour des comptes réclame depuis longtemps la comptabilité des conventions de chemins de fer.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(DÉCEMBRE 1898 ET JANVIER 1899)

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Actes signifiés par huissier. — Adoption en 2e délibération de la proposition de loi, adopté par la Chambre des députés sur le secret des — Séance du 9 décembre 1898 (*J. O.*, 10 décembre, p. 985).

Arrangement monétaire. — Adoption d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés, portant approbation de l' — conclu à Paris le 15 mars 1898 entre la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse — Séance du 24 décembre 1898 (*J. O.*, 25 décembre 1898, p. 1088).

Casier judiciaire. — Première délibération sur le projet de loi relatif au — Séances des 8 décembre 1898 (*J. O.*, 9 décembre, p. 965) ; 9 décembre (*J. O.*, 10 décembre, p. 982).

Chemins de fer de l'Indo-Chine. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif aux — Séance du 24 décembre 1898 (*J. O.*, 24 décembre, p. 1076).

Code d'instruction criminelle. — Discussion sur la prise en considération et rejet de la proposition de loi de M. Waldeck-Rousseau, portant modification de l'article 445 du — (affaires Dreyfus et Picquart) — Séance du 8 décembre 1898 (*J. O.*, 9 décembre, p. 964).

Code de justice militaire. — Discussion sur la prise en considération et rejet de la proposition de loi de M. Delpech, portant modification du — Séance du 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 1060).

Conseil de guerre. — Discussion de la proposition de loi sur l'instruction préalable à la procédure devant les — Séance du 1er décembre 1898 (*J. O.*, 2 décembre, p. 927).

Douzièmes provisoires. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif à deux — Séance du 23 décembre 1898 (*J. O.*, 24 décembre, p. 1065).

Droits sur les blés. — Adoption, en 2e délibération, du projet de loi, adopté à la Chambre des députés concernant la régularisation des décrets des 3 et 4 mai 1898, suspendant temporairement les — et abaissant temporairement les droits sur les farines — Séance du 6 décembre 1898 (*J. O.*, 7 décembre, p. 957).

Emprunt de 80 millions de l'Annam et du Tonkin. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet d'autoriser l'emploi du reliquat de l' — Séance du 24 décembre 1898 (*J. O.*, 25 décembre, p. 1087).

Exécutions capitales. — Discussion et adoption de la proposition de loi re-

lative à la suppression de la publicité des — Séance du 5 décembre 1898 (*J. O.*, 6, décembre, p. 944).

Matériel d'armement. — Discussion et adoption d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant ouverture de crédits relatifs au — et à la réinstallation des services militaires — Séance du 23 décembre 1890 (*J. O.*, 24 décembre, p. 665).

Petite propriété rurale. — 1re délibération sur la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, tendant à faciliter la constitution et le maintien de la — Séances des 5 décembre 1898 (*J. O.*, 6 décembre, p. 946) ; 6 décembre (*J. O.*, 7, p. 956).

Police sanitaire des animaux. — 1re délibération sur la proposition de loi relative à la — Séance des 15 décembre 1898 (*J. O.*, 16 décembre, p. 997) ; 16 décembre (*J. O.*, 17 décembre, p. 1011).

Répression des fraudes. — 1re délibération sur le projet de loi relatif à la — dans la vente des marchandises. — Séance du 24 janv., 1899 (*J. O.*, 25 janv., p. 82).

Tarif général des douanes. — Discussion et adoption (urgence), du projet de loi adopté par la Chambre des députés portant modifications au — Séances des 27 janv., 1899 (*J. O.*, 28 janv., p. 38) ; 30 janv., (*J. O.*, 31 janv., p. 54).

Taxes d'octroi. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif à la prorogation des — sur les boissons hygiéniques. — Séance du 24 décembre 1898 (*J. O.*, 25 décembre, 1. 1093). Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif à la prorogation des — perçue à Paris sur les boissons hygiéniques. — Séance des 23 décembre 1898 (*J. O.*, 25 déc., p. 1099).

Tirailleurs algériens. — Adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés modifiant l'organisation des régiments de — Séance du 30 janv., 1899 (*J. O.*, 31 janv., p. 53).

Trahison. — Discussion et adoption des propositions de loi et du projet de loi, adopté par la Chambre des députés relatives à la répression de la — et de l'espionnage. — Séances des 20 décembre 1898 (*J. O.*, 21 décembre, p. 1037) ; 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 1058).

Zouaves. — Adoption (urgenee) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, modifiant l'organisation des régiments de — Séance du 30 janv. 1899 (*J. O.*, 31 janv. p. 53).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Colis postaux en Corse. — Question adressée par M. Jacques Hébrard au ministre du commerce sur le service des — Séance du 24 janvier 1899 (*J. O.*, 25 janv., p. 80).

Conserves alimentaires. — Question adressée par M. Viseur au ministre de la guerre sur les — Séance du 24 janvier 1899 (*J. O.*, 25 janv., p. 81).

Démission de M. Quesnay de Beaurepaire. — Interpellations de MM. Le Provost de Launay et Girault sur les motifs de la — (affaire Dreyfus). Séance du 19 janvier 1899 (*J. O.*, 20 janv., p. 17).

Ecole de filles à Sarzeau. — Interpellation de M. de Lamarzelle relative à la création d'une — Séance du 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 1053).

Règlement de juges dans les affaires Picquart. — Interpellation de M. Ponthier de Chamaillard, relative au — Séance du 19 janvier 1899 (*J. O.*, 20 janvier, p. 13).

Services maritimes postaux de la Corse. — Question adressée par M. de

Casabianca au ministre du commerce sur les — Séance du 24 janv. 1899 (*J. O.*, 25 janv., p. 80).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de lois.

Budget de 1898. — *Discussion générale.* — Séances des 16 janv. 99 (*J. O.*, 17 janv., p. 29) ; 17 janv., (*J. O.*, 18 janv., p. 49) ; 19 janvier (*J. O.*, 20 janv., p. 65). — *Budget des affaires étrangères.* — Séances des 23 janvier 1897 (*J. O.*, 24 janv., p. 107) ; 24 janv., (*J. O.*, 25 janv., p. 124). — *Budget des cultes.* — Séance du 30 janv., 1899 (*J. O.*, 31 janv., p. 231). — *Budget de l'intérieur.* — Séances des 25 janvier 1899 (*J. O.*, 26 janv., p. 170) ; 26 janv., (*J. O.*, 27 janv., p. 170) ; 27 janvier (*J. O.*, 28 janv., p. 203) ; 30 janv., (*J. O.*, 31 janv., p. 215).

Chapelle expiatoire. — Discussion et rejet d'une proposition de loi relative à la démolition de la — Séance du 30 janv., 1899 (*J. O.*, 21 janv., p. 89).

Chemins de fer de l'Indo-Chine. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi relatif aux — Séance du 15 décembre 1898 (*J. O.*, 16 décembre, p. 2441).

Algérie. — Discussion des interpellations de MM. Drumont, Firmin Faure et Rouanet sur la révocation de M. Max Régis, maire d'Alger, et sur l'antisémitisme en — Séance du 23 décembre 1898 (*J. O.*, 24 décembre, p. 2607).

Avancement des officiers de marine. — Question de M. l'amiral Rieunier relative à l' — Séance du 5 décembre 1898 (*J. O.*, 6 décembre, p. 2367).

Chambre criminelle de la Cour de cassation (*affaire Dreyfus*). — Interpellation de M. Massabuau sur les moyens dont dispose M. le garde des sceaux pour rappeler au respect de la loi la — Séance du 12 janvier 1899 (*J. O.*, 13 janvier, p. 6).

Colonie pénitentiaire d'Aniane. — Question adressée par M. Fournière au ministre de l'intérieur sur les faits qui se sont passés à la — Séance du 2 décembre 1898 (*J. O.*, 3 décembre, p. 2343).

Comptes de la Chambre des députés. — Adoption d'un projet de résolution portant règlement définitif des — pour l'exercice 1897. — Séance du 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2561).

Conserves alimentaires. — Question adressée par M. Chassaing au ministre de l'intérieur sur les — Séance du 25 janvier 1899 (*J. O.*, 26 janvier, p. 149).

— Interpellation de M. Gallot sur la distribution de — aux troupes. — Séance du 27 janvier 1899 (*J. O.*, 28 janvier, p. 197).

Démission de M. Quesnay de Beaurepaire (*affaire Dreyfus*). — Interpellation de MM. Millevoye, Baudry-d'Asson et Gautret sur les motifs qui ont amené la — Séance du 12 janvier 1899 (*J. O.*, 13 janvier, p. 6).

Dépenses de la Chambre des députés. — Adoption d'un projet de résolution portant fixation des — pour l'exercice 1899. — Séance du 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2562).

Election de la 1re circonscription de Narbonne. — Interpellation de M. Viviani sur la suite que le gouvernement entend donner à la révélation apportée à la tribune par le président de la commission d'enquête sur l' — Séance du 16 décembre 1898 (*J. O.*, 17 décembre, p. 2460).

Exposition universelle. — Question adressée par M. Stanislas Ferrand au ministre du commerce relativement aux travaux de l' — Séance du 2 décembre 1898 (*J. O.*, 3 décembre, p. 2340).

Frais accessoires des chemins de fer. — Interpellations de MM. Debussy,

Pourquery de Boisserin, Pastre et Isnard, sur l'arrêté du 20 décembre 1898 relatif aux — Séance du 20 janvier 1899 (*J. O.*, 21 janvier, p. 91).

Inondations dans le Sud-Est. — Question adressée par M. Rivet au ministre de l'intérieur sur les désastres causés par les — Séance du 20 janvier 1899 (*J. O.*, 21 janvier, p. 86).

Ministère de la guerre (*affaire Dreyfus*). — Interpellation de M. Paschal Grousset sur les menées antinationales de certains fonctionnaires et ci-devant fonctionnaires du — Séance du 12 décembre 1898 (*J. O.*, 13 décembre, p. 2412).

Obligations de l'emprunt indo-chinois. — Question adressée par M. Plichon au ministre de l'intérieur sur l'exemption d'impôts dont bénéficient les — Séance du 16 janvier 1899 (*J. O.*, 17 janvier, p. 26).

Poursuites contre deux députés. — Question adressée par M. Julien Dumas au garde des sceaux sur l'attitude d'un substitut annonçant à l'audience correctionnelle l'intention du parquet d'exercer des — Séance du 13 décembre 1898 (*J. O.*, 14 décembre, p. 2423).

Secrets qui intéressent la sûreté de l'Etat (*affaire Dreyfus*). — Interpellation de M. Lasies sur les mesures que M. le président du Conseil compte prendre pour protéger contre les indiscrétions possibles les — Séance du 19 décembre 1898 (*J. O.*, 20 décembre, p. 2485).

Sociétés de secours mutuels. — Question adressée par M. Louis Ricard au ministre de l'intérieur sur l'application de la loi du 1er avril 1898 sur les — Séance du 30 janvier 1899 (*J. O.*, 31 janvier, p. 230).

Torpilleurs submersibles. — Discussion d'une proposition de résolution tendant à la nomination d'une commission chargée de faire un rapport sur les — Séance du 19 janvier 1899 (*J. O.*, 20 janvier, p. 63).

Traitements infligés aux soldats. — Interpellation de M. Poulain sur les — Séance du 27 janvier 1899 (*J. O.*, 28 janvier, p. 194).

Tramways de pénétration. — Question adressée par M. Puech au ministre des travaux publics sur les — Séance du 23 décembre 1898 (*J. O.*, 24 décembre, p. 2606).

Code d'instruction criminelle (*affaire Dreyfus*). — Discussion sur le renvoi à la commission d'un projet de loi modifiant l'art. 445 du — Séance du 30 janvier 1899 (*J. O.*, 31 janv., p. 212).

Crédits supplémentaires. — Discussion et adoption d'un projet de loi portant ouverture de — Séance du 11 décembre 1898 (*J. O.*, 13 décembre, p. 2405).

Délégués mineurs. — 1re délibération sur une proposition de loi tendant à modifier la loi sur les — Séance du 8 décembre 1898 (*J. O.*, 9 décembre, p. 2400).

Douanes. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi portant modifications au tarif des — Séances des 19 décembre 1896 (*J. O.*, 21 décembre, p. 2513) ; 21 décembre 1898 (*J. O.*, 22 décembre, p. 2524).

Douzièmes provisoires. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi concernant deux — Séance du 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2563).

Emprunt de 80 millions de l'Annam et du Tonkin. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi ayant pour objet d'autoriser l'emploi du reliquat de l' — Séance du 23 décembre 1898 (*J. O.*, 24 décembre, p. 2605).

Extradition. — Adoption (urgence) d'une convention d' — entre la France et la République de Libéria. — Séance du 16 janv., 1899 (*J. O.*, 17 janv., p. 28).

Impôt sur le revenu. — Discussion sur une proposition d' — présentée par M. Magniaudé. — Séance du 16 janvier 1899 (*J. O.*, 17 janv., p. 43).

Matériel d'armement. — Discussion et adoption d'un projet de loi portant ouverture de crédits relatifs au — et à la réinstallation de services militaires. — Séance du 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2564).

Paiement des salaires des ouvriers. — Discussion et adoption (urgence) de la proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au — Séances des 6 décembre 1898 (*J. O.*, 7 décembre, p. 2375) ; 8 décembre 1898 (*J. O.*, 9 décembre, p. 2398).

Personnel de la marine. — Adoption (urgence) d'un projet de loi relatif au — Séance du 24 décembre 1898 (*J. O.*, 25 décembre, p, 2629).

Protection des vignobles d'Algérie. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi relatif à la — Séance du 16 janvier 1899 (*J. O.*, 17 janv., p. 27).

Tarif minimum. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi tendant à autoriser le gouvernement à appliquer le — aux produits italiens, à l'exception des soies et soiries. — Séance du 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2565).

Taxes d'Octroi. — Discussion et adoption (urgence) de propositions de loi relatives à la suppression des — sur les boissons hygiéniques. — Séance du 13 décembre 1898 (*J. O.*, 14 décembre, p. 2425).

— Discussion d'un projet de loi relatif à la suppression des taxes perçues à Paris sur les boissons hygiéniques. — Séances des 22 décembre 1898 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2581) ; 23 décembre (*J. O.*, 24 décembre, p, 2591) ; 1re séance du 24 décembre (*J. O.*, 25 décembre, p, 2630). — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi relatif à la prorogation des mêmes textes. — 2e séance du 24 décembre 1898 (*J. O.*, 25 décembre, p. 2658).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Administration du préfet de la Gironde. — Interpellation de M. Charles Bernard sur l' — Séance du 27 janvier 1899 (*J. O.*, 28 janv., p. 190).

Affaire Dreyfus. — Interpellation de M. Millerand sur les conditions dans lesquelles le dossier sera communiqué à la cour de cassation (affaire Dreyfus).— Séanee du 19 decembre 1898 (*J. O.*, 20 décembre, p. 2498).

— Interpellation de M. Breton sur le dossier ultra-secret de l'— Séance du 20 janv., 1899 (*J. O.*, 21 janv., p. 92).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Italie

C'est cette année (1898) qu'a eu lieu le cinquantième anniversaire de la concession du statut piémontais qui, à la suite de l'unification italienne, est devenu, sur la base des plébiscites, la *Carta costituzionale d'Italia*. Un grand nombre d'ouvrages ont paru pour commémorer cette date glorieuse.

Et tout d'abord, il convient de mentionner ceux qui ont été publiés par ordre des présidents des deux Chambres, et qui sont relatifs aux travaux du Parlement depuis 1848 jusqu'à ce jour.

La publication de la Chambre des députés porte ce titre : *Indice generale delli atti parlementarii — Storia dei collegi elettorali* (1). Elle forme un gros volume de près de deux mille pages, et est divisée, comme l'indique le titre, en deux parties bien distinctes.

La première partie contient l'énumération de toutes les propositions de loi, de tous les documents financiers et diplomatiques, depuis 1848 jusqu'à aujourd'hui. Elle est l'œuvre de M. Raffaello Riffoli et de M. Camillo Montalcino, le premier, directeur, et le second, vice-directeur du bureau du secrétariat et du bureau des archives de la Chambre. Les matières sont réparties avec méthode et sont accompagnées de tables générales et partielles qui facilitent beaucoup les recherches.

Dans la seconde partie, figure tout ce qui a trait aux votes dans les collèges électoraux, aux diverses formes de scrutin, aux vacances, aux élections supplémentaires, le tout suivi de notes et de commentaires. Et c'est à juste titre que cette partie a été appelée *Storia dei Collegi elettorali*. L'auteur de ce travail est M. Luigi Nuvoloni, vice-directeur des bureaux de la questure de la Chambre.

La publication entière de ces documents était placée sous la haute direction du député E. Pinchia, secrétaire du bureau de la Chambre, savant et sympathique gentilhomme piémontais.

La publication du Sénat porte ce titre : *Notizie sul Senato e indice per materie digli atti del Parlamento durante el mezzo secolo dalla sua instituzione* (2). Elle a été faite d'après les ordres de la présidence du Sénat, par les bureaux du secrétariat et de la bibliothèque.

Elle constitue un fort volume de mille pages environ ; et, comme le titre l'indique, elle est divisée en deux parties, dont la seconde, bien qu'elle soit ordonnée d'une autre manière, renferme les mêmes matières que la première partie de la publication de la Chambre, c'est-à-dire la table des actes parlementaires pendant le cours de cette moitié de siècle.

Mais la première partie est surtout importante au point de vue de notre droit public ; c'est celle qui a pour titre : *Notizie intorno al Senato*. Elle renferme : 1° la liste des divers présidents du Sénat depuis 1848 jusqu'à ce jour ; — 2° le

(1) Rome. — Typographie de la Chambre des députés, 1898.
(2) Rome. — Forzani et Cie, imprimeurs du Sénat.

tableau nominatif des sénateurs nommés, morts, démissionnaires ou étant en charge à la fin de chaque législature, le tout divisé par provinces d'origine et par départements (de la 1re à la XIXe législature) ; — 3° une étude sur le rapport entre la population et le nombre des sénateurs, la population étant divisée par provinces et départements ; — 4° le tableau nominatif des sénateurs nommés, décédés et démissionnaires dans la période comprise entre le 1er janvier et le 31 décembre de chaque année depuis le 3 avril 1848 jusqu'au 2 mars 1897, c'est-à-dire depuis la 1re jusqu'à la XIXe législature inclusivement ; — 5° le tableau général des projets de loi présentés au Sénat depuis la promulgation du Statut jusqu'à ce jour, avec notes relatives au sort qui leur a été réservé ainsi qu'au nombre des séances et des sénateurs qui ont pris part à leur étude ; — 6° un tableau résumé faisant connaître l'âge des sénateurs à l'époque de leur nomination, tableau suivi d'un autre qui indique la distribution des sénateurs dans les diverses catégories statutaires (Voir art. 33 et 34 du statut), d'après le décret royal de nomination ; — 7° la liste des sénateurs d'après l'ordre de leur nomination depuis la promulgation du Statut jusqu'à la fin de la XIXe législature ; enfin la liste alphabétique des sénateurs durant la même période.

A côté de ces travaux sur le Parlement, qui ont un caractère presque officiel, il en existe d'autres qui se réfèrent à l'histoire constitutionnelle et dont il convient de dire quelques mots.

L'auteur de ces lignes a publié les *Verbali delle Sederte del consiglio dei ministri nelle quali fu discusso e deliberato lo Statuto*.

Ces séances, au nombre de sept, du 3 février au 4 mars 1848, eurent lieu sous la présidence du roi Charles-Albert au Palais Royal de Turin ; et les procès-verbaux de ces séances ont été copiés par le soussigné, à la bibliothèque du roi à Turin, sur l'exemplaire authentique qui y est conservé, et ont été publiés intégralement dans la langue qui a servi à leur rédaction, c'est-à-dire en français (1). Le même auteur a étudié également le Statut dans sa formation historique dans une conférence qui a eu lieu le 4 mars de cette année à l'Université Royale de Sienne (2).

Le professeur Gaetano Arangio-Ruiz, un érudit en matière de droit constitutionnel, et qui bientôt occupera une chaire universitaire, a publié une *Historia costituzionale del Regno d'Italia* (1848-1898) (3), en un fort volume de 600 pages. Ce travail est divisé en vingt-deux chapitres. Il part des troubles du 4 mai 1848 et va jusqu'en 1897. L'auteur explique de la manière suivante les principes qui l'ont guidé. Il distingue dans l'histoire constitutionnelle, l'histoire parlementaire et l'histoire de la constitution. La première, d'après lui, comprendrait seulement les vicissitudes intérieures du Parlement et se bornerait à des notes qui auraient peu ou point de rapports avec le développement de l'Etat et du gouvernement et qui n'en auraient aucun avec le mouvement social. — La seconde donnerait lieu à un travail scientifique destiné à tirer des faits historiques un enseignement qui permettrait de connaître les réformes qu'il y a lieu d'apporter aux lois et aux institutions afin d'éliminer tout ce qui est mauvais et de faire ressortir tout ce qui est bon. Pour M. Arangio-Ruiz, l'histoire constitutionnelle est à la fois civile et politique. Elle doit traiter de la formation de l'Etat, des faits politiques n'ayant que des rapports même indirects avec le régime parlementaire, des lois principales que l'on peut qualifier, dans un sens large, de cons-

(1) *Lo statuto di Carlo-Alberto secondo li processi verbali del Consiglio di Conferenza del 3 febbraio al 4 marzo 1848*, par Domenico Zanichelli.— Société d'édition, Dante Alighieri, 1898.

(2) *Lo statuto di Carlo-Alberto Conferenza letta nell' aula magna della R. Università di Siena* par Domenico Zanichelli, professeur de droit constitutionnel. — Sienne Lasseri, 1898.

(3) Florence, 1898. Civelli.

titutionnelles, de celles qui se rapportent d'une manière plus particulière au progrès civil. Elle doit, en outre, s'occuper des questions constitutionnelles véritables, du groupement et de la dissémination des partis politiques, des crises ministérielles et parlementaires, en remontant toujours, lorsque l'occasion se présente, aux conditions primordiales de la société.

Ces conditions sociales mettent l'auteur dans l'obligation de parler de questions qui ne sont pas strictement constitutionnelles, telles que les questions financières ; car c'est à propos de telles questions que naissent et que tombent les cabinets, que se forment et se rompent des groupements de députés. C'est ce qui leur donne un aspect constitutionnel.

Au surplus, M. Arangio-Ruiz fait observer que la vie du Parlement, en Italie, n'est pas aussi liée qu'en Angleterre à la vie de la société. Par suite, l'historien constitutionnel doit tantôt laisser de côté le Parlement pour s'attacher aux faits politiques de la formation de l'Etat, et, tantôt ne s'occuper que du Parlement et oublier, pour ainsi dire, la société et l'Etat.

Dans ces conditions, l'historien constitutionnel italien doit nécessairement suivre l'ordre chronologique, tandis que, au contraire, comme le fait remarquer cet auteur, il devrait étudier séparément les diverses institutions, en indiquant leurs vicissitudes et leurs mutuels rapports, tout en conservant le mode d'exposition historique dont l'Angleterre nous fournit de remarquables exemples.

Telles sont les idées qui ont guidé M. Arangio-Ruiz dans son travail. Comme il ne s'agit pas ici d'une œuvre bibliographique, il n'y a pas lieu de les discuter, de même qu'il n'y a pas à indiquer les défauts et les qualités de cette étude. Mais il convient toutefois de dire que l'auteur a fait preuve d'une grande somme de travail en réunissant et en exposant les faits, sans tomber dans des erreurs historiques, tout en restant toujours impartial, bien qu'en pareille matière il soit bien difficile de ne pas faire connaître son opinion personnelle.

L'auteur de cet écrit a publié un ouvrage d'histoire parlementaire intitulé : *Introduzione storica allo studio del sistema parlementare italiano* (1). Il est divisé en trois chapitres : 1° le Parlement subalpin ; — 2° le Parlement italien depuis la proclamation du Royaume d'Italie jusqu'à la mort du comte de Cavour ; — 3° le Parlement italien depuis la mort du comte de Cavour jusqu'à la réforme électorale de 1882.

Le premier volume d'une véritable histoire parlementaire italienne a été publié par l'ancien député M. E. Arbib, publiciste distingué et actuellement directeur du journal qui paraît en langue française à Rome sous ce titre : l'*Italie*.

Son livre est intitulé ainsi : *Cinquant' anni di storia parlementare del Regno d'Italia*. Le premier volume comprend l'histoire des quatre premières législatures depuis le 8 mai 1848 jusqu'au 21 novembre 1853 (2). M. Arbib déclare que la raison de cette division réside dans ce fait que ce n'est qu'à la fin de la quatrième législature, que les institutions représentatives apparurent comme consolidées et qu'on n'eut plus rien à craindre pour leur durée. Et cela est certainement vrai ; car c'est avec cette législature que se clôt la première période du ministère Cavour, période pendant laquelle ce dernier prit une force telle qu'il put entreprendre dans la suite les grandes réformes intérieures relatives à l'indépendance italienne. La langue de M. Arbib est claire, précise et impartiale ; et il est à souhaiter que l'auteur puisse conduire à bonne fin l'œuvre qu'il a commencée et qui est loin d'être courte et facile.

Deux recueils d'ouvrages scientifiques sur le droit public intérieur se publient actuellement en Italie. L'un d'eux, c'est la *Biblioteca di scienze politiche é amministrative* (3), qui forme la seconde série de la *Biblioteca di scienze politiche*,

(1) Turin. Bocca frères, 1898.
(2) Rome. Typographie de la Chambre des députés, 1898.
(3) Turin. Union typographique d'édition de Turin.

qui a fini de paraître. Cette seconde partie, de même que la première, est due à l'infatigable activité du Comm. Attilio Brunialti, actuellement conseiller d'Etat et récemment encore professeur de droit constitutionnel à l'Université de Turin.

Nous nous arrêterons seulement à cette seconde série qui est encore en cours de publication. Elle doit se composer de dix gros volumes. Le premier a paru en entier. Il a pour titre : *La scienza della publica amministrazione secondo Stein*, et contient un abrégé, pour les Italiens, des sept volumes du traité et des trois volumes du manuel de la science de l'administration publique de M. L. Von Stein. Ce travail est précédé d'une préface de M. Brunialti, dans laquelle, à côté de considérations sur l'origine et le développement de cette science, on étudie l'idée que l'on se fait d'elle en Italie ainsi que la littérature italienne touchant cette matière.

Le second volume est également complet. Il comprend : 1° une étude de M. L. Palma, actuellement conseiller d'Etat et naguère professeur de droit constitutionnel à l'Université de Rome, sur les *costituzioni moderne dei popoli liberi*, qui sont toutes examinées et exposées avec soin ; — 2° la reproduction des *textes de ces mêmes constitutions* ; — 3° la traduction de l'ouvrage de Freemann sur le *développement de la Constitution anglaise* ; et enfin, comme préface, une étude de M. Brunialti sur la *formazione e revisione delle costituzioni moderne*.

Le troisième volume est également complet, il renferme l'ouvrage de M. R. Gneist sur l'*administration et le droit administratif anglais* ; il est précédé d'une étude de M. Brunialti sur *les transformations du droit anglais* en cette matière.

Quant aux volumes IV, V et VI, leur publication n'est pas encore commencée. Les deux premiers contiendront un traité complet, de droit administratif ; le troisième, une étude de M. Brunialti sur le droit administratif italien comparé.

La publication du septième volume est très avancée. Cet ouvrage renferme une longue exposition de M. Brunialti, qui porte pour titre : *Il diritto costituzionale e la politica nella é scienza nelle istituzioni*.

Le huitième volume est à peine commencé. Il doit s'occuper de la *justice administrative et de son organisation*, avec un travail de M. Santangelo Spoto intitulé : *La giustizia nell' amministrazione*.

Le neuvième volume a paru en entier. Il est consacré à la colonisation et aux problèmes qui s'y rapportent. Il contient : 1° une étude détaillée de M. Brunialti sur la *colonizzazione degli Italiani* ; — 2° la traduction de l'œuvre magistrale de M. Leroy-Beaulieu sur la *Colonisation des peuples modernes* ; — 3° l'ouvrage traduit de M. Seeley sur l'*Expansion anglaise* ; — 4° la traduction de l'étude de M. José del Perojo sur les *Colonies espagnoles*, et enfin, 5° la traduction de l'ouvrage de M. Dubois : *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*.

Quant au dixième volume, sa publication non seulement n'est pas commencée, mais on n'a pas encore déterminé sa composition. Il devra cependant renfermer les plus importants ouvrages étrangers à paraître ou récemment parus en matière de droit constitutionnel et administratif.

L'autre publication qu'on peut également qualifier de recueil d'ouvrages, c'est celle qui porte ce titre : *Primo trattato completo italiano di diritto amministrativo*. Elle paraît à Milan sous la direction de M. V. E. Orlando, professeur de droit administratif à l'Université de Palerme.

Cet éminent juriste, qui, en matière de droit public interne, est un véritable chef d'école, a pensé avec raison que, pour faire une œuvre vraiment complète, un seul homme ne peut pas suffire, d'autant plus qu'il serait porté à s'étendre trop longuement sur certaines questions et à en négliger certaines autres. Aussi, M. Orlando, mettant à profit l'autorité scientifique dont il jouit à juste titre, a appelé autour de lui les hommes les plus compétents, en ce qui touche au droit

administratif, que possède l'Italie, tant dans l'enseignement que dans l'exercice des fonctions publiques et dans le barreau. Et à chacun d'eux, il a confié l'élaboration d'un traité.

Cette publication a été entreprise depuis trop peu de temps pour qu'il soit possible de porter sur son compte un jugement sûr. Mais le nom de son directeur et inspirateur est une garantie que l'œuvre sera conduite dans un sens réellement et exclusivement scientifique et qu'elle répondra à l'idée qui l'a inspirée.

Maintenant, je vais m'occuper des ouvrages qui traitent de questions partiel les de droit public, mais j'avertis d'avance que je ne puis pas assurer que je ne commettrai aucun oubli ; et cela à raison des difficultés qu'il y a à rassembler et à examiner les ouvrages dont il s'agit.

A l'occasion du trente-cinquième anniversaire de l'entrée dans l'enseignement de M. Fr. Schupfer, professeur d'histoire du Droit à l'Université de Rome et l'un des plus éminents jurisconsultes italiens, les professeurs de droit des Universités italiennes, lui ont offert trois volumes contenant des études originales écrites, pour la circonstance, par la plupart d'entre eux (1).

Je crois qu'il est utile de reproduire les titres de ceux qui se rapportent au droit public interne :

1° O. Ranelletti : *Il disconoscimento della personnalita negli atti amministrativi privati illiciti* ;

2° Ant. Cavagnari : *Nuovo sistema di rappresentanza politica* ;

3° M. Siotto-Pintor : *Sovranita populare e sovranita degli ottimi* ;

4° Dominique Zanichelli : *Carlo-Alberto e i Jesuiti in Piemonte nel 1848* ;

5° E. L. Catellani : *La dottrina platonica delle idee é il concetto del la societa internazionale ;*

6° Lod. Fulci : *L'autorita judiziaria e il delito ministeriale* ;

7° Carlo F. Ferraris : *Elettorato e eleggibilita nel commune* ;

8° Vinc. Lilla : *Il diritto nei suoi rapporti colla persona, colla societa é collo stato* ;

9° Vitt. Brondi : *L' atto complesso nel diritto pubblico.*

Ce sont là de petites monographies, mais qui ont bien leur importance, surtout celles qui ont pour auteurs nos maîtres les plus estimés en matière de droit public.

M. Alberto Morelli, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Modène, a publié un gros volume intitulé : *Il Re* (2). Après une longue introduction relative au concept et à l'idée de l'Etat, à la souveraineté et aux formes du gouvernement, aux diverses espèces de gouvernements représentatifs et à la théorie de la division des pouvoirs, il traite avec détails de toute la matière du droit public constitutionnel qui se réfère au roi. Il y joint de nombreuses notes historiques qui ont trait spécialement à la monarchie italienne, sans négliger ce qui se rapporte aux législations et aux constitutions étrangères.

C'est là un travail net, précis, qui prouve que l'auteur connaît à fond son sujet. Il est d'une utilité incontestable pour quiconque veut étudier le droit constitutionnel des pays monarchiques.

Une autre publication importante du même auteur, c'est celle qui a pour titre : *Che cosa sono le liberta civili ?* et dans laquelle M. Morelli défend avec une grande finesse de raisonnement, la thèse suivant laquelle les libertés civiles ne seraient

(1) *Studii giuridici dedicati a Francesco Schupfer nella ricorrenza del XXXV anno del suo insignamento*, 3 volumes : 1er Droit romain ; 2e Histoire du droit italien ; 3e Droit actuel. Turin. Bocca frères.

(2) Bologne. Typographie Zanichelli.

pas autre chose que des droits privés des individus. C'est une thèse plus hardie qu'acceptable (1).

Comme étude d'histoire, un autre de ses ouvrages est encore digne d'attention : *La prima cattedra di diritto costituzionale* (2). Il y prouve, à la suite de longues et patientes recherches, que la première chaire de droit constitutionnel, non seulement en Italie, mais encore en France, est celle qui a été établie à l'Université de Ferrare en 1797 et à la tête de laquelle fut placé le professeur COMPAGNONI.

M. LIVIO MINGUZZI, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Pavie, a publié un volume intitulé : *I limite della attivita adverse alla Costituzione*, dans lequel il étudie, comme cela est naturel, le problème au point de vue spécial de l'Etat libre représentatif (3). Les conclusions auxquelles s'arrête le savant auteur sont les suivantes :

1° C'est un caractère propre de l'Etat constitutionnel de donner libre carrière aux activités contraires à sa constitution ;

2° Les actes matériels dirigés contre l'Etat doivent être poursuivis et punis ;

3° Les actes contraires, d'ordre purement idéal, doivent jouir d'une absolue liberté ;

4° Dans la sphère intermédiaire entre les idées et les actes, c'est-à-dire dans cette série de faits qui, sans être entièrement antijuridiques, constituent néanmoins une préparation à la violence, il ne faut ni liberté, ni prohibition absolues ; il faut, au contraire, une liberté relative réglée par l'idée du péril social et ayant son expression légale dans une faculté discrétionnaire de l'Etat en vertu d'une défense préventive ;

5° Dans des cas de nécessité suprême, on ne peut contester à l'Etat le droit de faire des lois exceptionnelles ;

6° L'Etat a le droit d'avoir une organisation de police pour la découverte des actes coupables et pour la recherche des dangers qui le menacent, le tout dans la mesure qui est nécessaire pour lui permettre d'user des facultés qui lui sont accordées.

M. LUIGI ROSSI, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Bologne, déjà connu par la publication d'un ouvrage sur les *Principii fondamentali della rappresentanza politica*, dont le premier volume seulement a paru sous ce titre : *Il rapporto rappresentativa* (4), est l'auteur d'une étude courte, mais très précise et très sensée, sur l'*immunita dei deputati* (*art. 45 dello statuto*), *in se e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra* (5). Il traite la question de savoir si on doit appliquer aux officiers qui sont députés, l'article 45 qui, durant le cours des sessions, défend d'intenter toute poursuite contre un député sans le consentement de la Chambre.

Du même auteur, nous devons signaler un autre volume de *Scritti vari di diritto costituzionale* (6), parmi lesquels deux sont surtout importants : *le stato d'assedio nel diritto pubblico italiano* et l'*admissione del deputato alla camera prima della convalidazione de suoi titoli*. Dans la première, l'auteur soutient que, vu qu'il n'y a pas en Italie de loi qui réglemente la suspension des libertés publiques en temps de paix pour cause de troubles graves intérieurs (suspension vulgairement appelée *Etat de siège*), l'état de siège lui-même ne peut pas être qualifié d'*inconstitutionnel*, mais bien d'*extraconstitutionnel*, puisqu'il dérive d'une condition juridique *superconstitutionnelle*, c'est-à-dire d'une condition extraordinaire de

(1) Modène, 1898.
(2) Modène, 1898.
(3) Milan, Noépli, 1898.
(4) Bologne, 1894. — Typographie Fava et Garaguani.
(5) Bologne, 1898.
(6) Palerme, 1898.

droit, déterminée par la nécessité de *conservation* de l'Etat. Aussi, conclut-il, l'état de siège ne devrait pas être organisé par une loi, mais bien devrait se produire uniquement sous la responsabilité ministérielle.

L'autre étude ou question concerne le député qui est nommé à la suite d'une élection complémentaire, c'est-à-dire lorsque la Chambre est déjà constituée. Celui-ci peut-il entrer à la Chambre avant que son élection soit validée ? — L'auteur répond négativement, en comparant le texte de l'article 60 du statut avec celui de l'article 1er du règlement de la Chambre, de l'article 2 de la loi du 30 décembre 1882 sur le serment des députés et de l'article 44 du statut.

Le même auteur publie actuellement la première partie de son ouvrage sur la *moderna scienza del diritto costituzionale nelli nazioni latine*, déjà traduit en langue allemande par les soins de M. Max von Seydel. Cette première partie est relative à la France. La période examinée par l'auteur, est celle qui va de 1875, c'est-à-dire de la promulgation des lois organiques de la République jusqu'à nos jours. M. Rossi s'occupe d'abord des *traités* et des *ouvrages généraux*, puis des *monographies* et des *ouvrages spéciaux*. Et il nous semble que l'auteur connaît d'une manière parfaite la littérature française touchant cette matière (1).

Du même M. Rossi, nous devons encore signaler une étude sur les *Scritti inediti giuridico-politici* de Giovanni da Legnano, lecteur de jurisprudence canonique à l'Université de Bologne depuis 1362 jusqu'en 1383 (2). C'est un jurisconsulte guelfe, c'est-à-dire favorable à l'autorité pontificale, non seulement pour les choses spirituelles, mais encore pour les choses temporelles.

En raison de l'importance scientifique qu'elle a, nous devons mentionner une courte étude du professeur C. F. Ferraris, de l'Université de Padoue, sur la *nozione scientifica del décentamento amministrativo* (3). C'est une notable contribution à la littérature sur cette matière, d'autant plus qu'elle s'appuie sur des données scientifiques tout à fait modernes.

Notre attention doit encore être attirée par un ouvrage de M. L. Rava, professeur à l'Université de Bologne, sur la *Scienza dell' administrazione nell sui origini italiane e nel suo più recenti sviluppo* (4). L'auteur, qui enseigne cette matière, revendique pour l'Italie l'honneur d'avoir créé la science de l'administration considérée comme une doctrine qui étudie l'action de l'Etat sur la société, et prouve qu'elle doit être attribuée à G. D. Romagnosi. Ensuite, il indique la place qu'elle occupe dans la hiérarchie des sciences juridico-sociales, et signale le rôle pratique qu'elle joue dans l'Etat moderne.

Le professeur Gaetano Mosca, de l'Université de Turin, déjà connu par la publication qu'il a faite, il y a quelques années, d'un livre sur la *Teoria dei governi e il governo parlamentare*, qui fut si bien accueilli en Italie (5) parce qu'il dénotait un immense talent chez son auteur, M. Mosca, à qui un prix a été décerné par la plus célèbre de nos académies, l'*Académie de Lincei*, pour un volume intitulé : *Elementi di scienza politica* (6), a fait paraître dans le cours de cette année un petit volume : *Questioni pratiche di diritto costituzionale* (7).

Parmi ces questions se trouve une monographie bien documentée et riche d'idées, qui concerne l'*art. 47 dello statuto* (lequel donne à la Chambre des députés, le droit d'accuser les ministres devant la Haute-Cour) et *la competenza dell' alta corte di giustizia*. L'auteur montre d'abord l'importance de la question, examine

(1) Bologne, 1898.
(2) Bologne, 1898.
(3) Venise, 1898.
(4) Bologne, 1898.
(5) Turin, Bocca frères.
(6) Rome, Bocca frères.
(7) Turin, Bocca frères, 1898.

les systèmes anglais du *bill of attainder* et de *l'impeachment*, s'occupe en passant, des sanctions de la responsabilité ministérielle dans les Etats représentatifs ; puis il décrit le système admis par le statut italien qui, affirmerait-il, s'inspire principalement du système anglais, en ce sens qu'on voit prévaloir chez lui le concept suivant lequel c'est seulement l'accusation de la Chambre qui caractérise, qui détermine le délit ministériel. Il indique ensuite les conséquences juridiques de ce système et en démontre les avantages politiques. Il passe en revue les deux cas de prétendus délits ministériels qui se sont produits en Italie dans le cours de ces dernières années (Giolitti et Crispi), critique vivement les sentences rendues par la Cour de cassation en cette matière : il finit en établissant les limites qui existent entre le droit d'accuser qui appartient à la Chambre et le droit de juger qui appartient au Sénat.

Une autre monographie comprise dans ce petit volume, traite des *dui possibili modificazioni del sistema parlementare in Italia*, c'est-à-dire de la réduction proposé du nombre des députés et de la substitution au système parlementaire du système constitutionnel allemand. A l'aide d'une foule d'observations judicieuses, l'auteur combat ces deux propositions qu'il démontre être plus dangereuses qu'utiles au point de vue du fonctionnement normal des institutions libres en Italie.

Le professeur Giovanni Vacchelli, de l'Université de Pise, auteur de travaux nombreux et estimés tant sur le droit administratif que sur le droit constitutionnel, parmi lesquels, pour ne parler que des derniers, nous citerons les deux principaux : *le basi psicologiche del diritto pubblico* (1) et la *responsabilita ministeriale* (2), a publié récemment un volume intitulé : *La defensa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorita amministrativa* (3).

Dans un premier chapitre, M. Vacchelli expose les principes généraux concernant le droit du citoyen vis-à-vis de l'Etat et la juridiction pour la défense du droit. — Il examine dans le second chapitre le droit du citoyen et la compétence du juge ordinaire d'après les principales législations étrangères. — Le troisième chapitre est consacré a l'exposition du développement historique de la législation italienne dans l'ordre de la défense juridictionnelle des droits du citoyen envers l'autorité administrative. — Le quatrième traite du droit du citoyen vis-à-vis de l'Etat dans la législation italienne et des limites de la compétence judiciaire. — Le cinquième étudie le système des limites entre la compétence judiciaire et la compétence administrative selon la législation italienne. — Le sixième et dernier est consacré entièrement à l'exposé de considérations générales sur le développement des institutions touchant la défense juridictionnelle des droits des citoyens.

Un jeune amateur de droit public, le docteur Ettore Lombardo Pellegrino a fait paraître deux ouvrages qu'il importe de prendre en considération. Le premier est relatif à la *Teoria giuridica delle deliberazioni amministrative* (4), et le second a pour titre : *Determinazione scientifica del diritto costituzionale*. La première partie seule a été publiée. Elle est intitulée : *Critique des précédents* (5). C'est un ouvrage assez fin et assez exact, mais trop (beaucoup trop) vif dans la forme.

Le docteur Francesco Racioppi, privat-docent à l'Université de Rome, est connu

(1) Milan, Noepli, 1895.
(2) Crémone, 1896.
(3) Milan, 1898. Librairie de la société d'édition.
(4) Milan, 1898. Librairie de la société d'édition.
(5) Messine, 1898. Salvaggio.

par ses études sur la représentation des minorités et sur le droit constitutionnel comparé. Il a publié, cette année, un volume : Forme di stato e forme di governo qu'il convient de mentionner (1). Il commence par examiner les classifications principales des formes politiques depuis Aristote jusqu'à ce jour : il s'occupe ensuite de la souveraineté dans les diverses formes d'Etat, de l'exercice de la souveraineté dans les diverses formes de gouvernement. Le quatrième chapitre est consacré à l'examen comparatif du gouvernement absolu et du gouvernement constitutionnel. Le cinquième est relatif au gouvernement monarchique comparé avec le gouvernement républicain ; le sixième, au gouvernement direct comparé avec le gouvernement représentatif. Le septième concerne le gouvernement unitaire et le gouvernement composé, le huitième, le gouvernement constitutionnel simple et le gouvernement parlementaire.

Un autre travail du même auteur mérite également d'attirer notre attention. C'est celui qui a pour titre : *Lo stato d'assedio é i tribunali militari* (2). C'est une vive et forte critique des arrêts par lesquels la Cour de cassation a confirmé les sentences des tribunaux militaires rendus, pendant la période d'état de siège, au printemps dernier. L'auteur se déclare l'adversaire acharné de l'état de siège et, parsuite, des tribunaux militaires fonctionnant à l'occasion des troubles civils.

M. Pietro Chimienti est un jeune écrivain déjà avantageusement connu pour avoir écrit une étude sur le *droit de propriété dans l'Etat constitutionnel* (3) et une autre sur la *vie politique et la pratique du régime parlementaire* (4). Il a publié il y a quelques mois, un volume dans lequel il étudie la question du *chef de l'Etat dans ses rapports avec le cabinet* (5).

Après avoir parlé du roi sous la monarchie absolue et de la théorie de l'Etat libéral, M. Chimienti envisage la théorie radicale en cette matière et la doctrine allemande, celle du doctrinarisme conservateur. Il s'occupe, ensuite, du gouvernement de cabinet selon le droit constitutionnel italien, puis de l'élément éthique dans le gouvernement de cabinet. Il termine en examinant la fonction et l'importance du chef de l'Etat dans l'union américaine et en France.

Le docteur Romano Santi, libre-docent de droit administratif à l'Université de Palerme qui, l'année dernière, a publié une remarquable étude sur la *teoria dei diritti pubblici sübbietivi* (6), a fait paraître, cette année, deux ouvrages : le premier sur la teoria delle leggi di approvazione (7) ; le second, sur la nozione e la natura degli organi costituzionali dello stato (8). Dans ce second ouvrage, après avoir exposé le but et les limites de ses recherches, il étudie la notion de l'organe constitutionnel, le rapport entre l'Etat et ses organes constitutionnels, l'étendue et la nature de ce rapport, et, enfin, le rapport entre l'Etat et les personnes qui constituent ses organes constitutionnels.

Le professeur Giacomo Grasso, de l'Université royale de Gênes, qui s'est fait connaître déjà par la publication, il y a quelques années, d'un travail sur la *costituzione degli stati Uniti dell' America Settentrionale* (9), vient de faire paraître un volume intitulé. *I presuppoti giuridici del diritto costituzionale e il rapporto*

(1) Rome, 1898. Société d'édition, Dante Alighieri.
(2) Rome, 1898.
(3) Turin, 1894. Roux.
(4) Turin, 1897. Roux.
(5) Rome. Loescher, 1898.
(6) Milan. Librairie de la société d'édition, 1897.
(7) Milan. Librairie de la société d'édition, 1897.
(8) Palerme. 1898. Marsala frères.
(9) Florence. Barbera, 1894.

tra lo stato e il cittadino (1). Dans ce livre, il ne considère que l'Etat, sauf à compléter son traité à l'aide d'un autre volume. Le premier chapitre est consacré à l'étude du concept de l'Etat dans la doctrine du droit naturel ; le second expose le concept de l'Etat dans la doctrine prétendue organique ; le troisième et dernier a trait à la théorie juridique, c'est-à-dire à la théorie de la personnalité de l'Etat.

Le professeur Vincenzo Miceli, de l'Université libre de Pérouse, a publié une étude sur l'*immunita parlamentare* (2). Dans le premier chapitre, il détermine le concept de l'immunité ; dans le second il expose l'origine historique de cette immunité ; dans le troisième, sa base juridique ; dans le quatrième est exposée la législation comparée ; dans le cinquième, le droit positif italien en cette matière.

Il est bon de signaler un autre petit ouvrage du même auteur, destiné à défendre la fondation d'une chaire de droit parlementaire (3).

Enfin, ce même auteur a publié un *manuale di diritto costituzionale generale* (4), petit de format, mais qui renferme, malgré cela, toutes les parties essentielles de la science, exposées avec beaucoup d'ordre et de clarté. Aussi peut-on dire qu'il constitue, non seulement un excellent livre pour les étudiants ou pour ceux qui ont à préparer des examens, mais encore un ouvrage utile à toutes les personnes instruites qui s'occupent de la chose publique.

Il comprend une partie générale et une partie spéciale. La première se compose de douze chapitres concernant les matières suivantes : notions générales, méthode, sources, l'Etat, la société, la nation, le gouvernement, l'origine de l'Etat, la théorie de l'Etat légitime, les formes des Etats, la souveraineté, les formes de gouvernement, la division des pouvoirs, la théorie du gouvernement représentatif.

La partie spéciale se divise en deux chapitres : 1° les pouvoirs en particulier ; 2° la liberté. Le chapitre des pouvoirs comprend : le chef de l'Etat, le pouvoir législatif, le droit électoral et ses divers modes, la procédure électorale, la constitution des Chambres et les autres faits préliminaires, les fonctions des Chambres, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire. — Le chapitre qui traite de la liberté comprend : le concept moderne des libertés constitutionnelles et les caractères principaux qu'elles prennent ; coup d'œil sommaire sur chacune des libertés constitutionnelles ; les garanties constitutionnelles.

Ces derniers jours, a paru une étude de M. Francesco Carbone sur le *Statuto e alla teoriche sulla revisione delle leggi costituzionali* (5). Elle est divisée en six chapitres. Le premier traite du concept qui considère le statut comme intangible ; le second de l'omnipotence parlementaire même en matière statutaire ; le troisième détermine la nature de la souveraineté et du pouvoir constituant ; le quatrième et le cinquième exposent les divers systèmes de révision constitutionnelle dans les divers Etats ; le septième et dernier expose le système que l'auteur défend et qu'il appelle système mixte.

Domenico Zanichelli.

(Traduit par M. J. Gaure, Avocat.)

(1) Gênes. Typographie Sordo-Muti, 1898.
(2) Milan, 1898. Librairie de la société d'édition.
(3) Rome, 1898. Typographie italienne.
(4) Milan, 1898. Librairie de la société d'édition.
(5) Turin, 1898. Bocca frères.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehourg, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : I. LAMEIRE, agrégé à la Faculté de droit de Lyon.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... ..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... ..... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 pages avec couverture		16 pages avec couverture	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

N° 2. Sixième Année. Mars-Avril 1899.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
JUL 21 1899
CAMBRIDGE, MASS.

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — La notion de personnalité morale (2e article), par **M. L. Michoud.**
II. — La paix hispano-américaine, par **M. A. Mérignhac.**
III. — La constitution fédérale australienne, par **M. Harrisson Moore.**
IV. — Chronique internationale (Questions Franco-Anglaises), par **M. A. Geouffre de Lapradelle.**
V. — Chronique politique, par **MM. F. Stevenson** (Angleterre), **D. Zanichelli** (Italie), **Callispéris** (Grèce).
VI. — Analyses et comptes rendus : J. Barthélémy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français.*
VII. — Revue des périodiques : Périodiques américains (*Annals of the american academy of political and social science*,, par **M. Valéry.**
VIII. — Variétés : *M. Garsonnet.*
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville. Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, Remé Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Aglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Munich); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
JUL 27 1899
CAMBRIDGE, MASS.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LA NOTION DE PERSONNALITÉ MORALE

(*2e article*).

SOMMAIRE. — III. — Exposé des systèmes divers qui admettent la réalité de la personne morale, en cherchant à démontrer qu'elle est douée de volonté : — 1° Théorie organique des sociétés. — On ne peut, à supposer qu'elle soit admissible, en faire découler la notion de personnalité philosophique des sociétés ; — 2° Théorie de Zitelmann, et d'autres auteurs (Willenstheorie). — Elle n'est basée sur rien de réel ; — 3° Théorie de M. Hauriou. — Elle ne s'applique pas à toutes les personnes morales et fait une trop large part à la fiction ; — 4° Théorie de Jellinek. — Son insuffisanee pour l'explication du problème.

IV. — Il ne faut pas voir dans la volonté le fondement principal du droit : — 1° Démonstration de cette idée. — L'intérêt juridiquement protégé, et la volonté qui le représente sont les deux éléments du droit ; mais le second ne réside pas nécessairement dans le sujet de droit. — La personne juridique est l'être, collectif ou individuel, dont les intérêts sont protégés au moyen de la puissance reconnue à une volonté qui la représente ; — 2° Deux conditions sont donc nécessaires et suffisantes pour qu'il y ait personne morale : un intérêt distinct des intérêts individuels ; une organisation capable de dégager une volonté collective ; — 3° Exposé très sommaire des conséquences que le système doit produire quant à la vie de la personne morale.

III.

La personne morale n'est pas une personne fictive. Elle n'est pas non plus un simple artifice derrière lequel on trouve, soit des patrimoines sans maître, soit des individus. Il reste qu'elle soit une personne réelle. C'est notre thèse ; mais il y a encore bien des manières diverses de la comprendre, et ce sont elles que nous devons maintenant examiner.

Commençons par rappeler l'idée que nous avons énoncée dès le début : en soutenant la réalité de la personne morale, nous ne voulons pas dire qu'elle constitue une personne au sens philosophique du mot. La notion que nous cherchons à dégager est une notion purement juridique. Tout le problème consiste donc à savoir quels sont les êtres que l'on doit considérer comme capables de droits ; et, pour le résoudre, il faut savoir nécessairement ce que l'on entend par droit (au sens subjectif du mot).

D'après la définition la plus ordinairement donnée, le droit subjectif est *une puissance attribuée à une volonté par le Droit objectif, une faculté de vouloir reconnue par le Droit* (1). Cette définition, comme nous le montrerons plus loin, n'est pas inexacte en elle-même, mais elle est incomplète parce qu'elle indique seulement la conséquence du droit subjectif, non son fondement et sa raison d'être. Elle éveille l'idée, fausse selon nous, que la volonté libre est elle-même le fondement du droit, et que l'ordre juridique n'a pas d'autre objet que de protéger ses manifestations, en empêchant qu'elles ne heurtent la liberté d'autrui (2). Pour ceux qui admettent cette idée, il est clair qu'un droit subjectif ne peut exister qu'au profit d'un être doué de volonté personnelle et libre. La personnalité juridique supposera donc l'existence d'une volonté de cette nature ; elle coïncidera avec la personnalité philosophique.

Si l'on prend ce point de départ, il faudra, pour arriver à démontrer que des êtres collectifs ont une personnalité réelle, prouver qu'il y a en eux une volonté semblable à celle de l'homme, et respectable pour les mêmes motifs. Il ne suffira pas de faire cette preuve par approximation ; il faudra montrer que cette volonté est libre comme la volonté humaine, puisque cette liberté seule explique les prérogatives qu'on lui attribue.

(1) Cette définition ou d'autres qui n'en diffèrent que par les mots, se trouvent dans un grand nombre d'auteurs. — V. notamment : Savigny, *Système*, I. 1. § IV, p. 7. ; Windscheid, *Pandectes*, § 37 ; Arndts, *Pandectes*, § 21. ; Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*, p. 18 ; Meurer, *op. cit.* p. 36 ; — Zitelmann, *op. cit.*, p. 62. — Les Allemands emploient ici le mot *Wollendürfen* qui est à peu près équivalent aux mots *faculté de vouloir*. — Gierke, *Deutsches Privatrecht* § 27, donne une définition qui au fond concorde avec les précédentes. Elle est seulement plus complexe, parce qu'il y fait rentrer à la fois le côté actif et le côté passif du droit.

(2) On sait que c'est là la doctrine de Kant qui définit le Droit : l'ensemble des conditions dans lesquelles la liberté de chacun peut coexister avec la liberté de tous, d'après un principe général de liberté.

Il est à remarquer cependant que les auteurs qui basent sur cette définition leur théorie de la personnalité morale n'essayent pas tous de faire cette démonstration. C'est le cas notamment pour plusieurs des représentants de l'école dite germaniste. D'après eux la personne morale est une personne collective réelle, parce qu'elle a une volonté collective, distincte de la volonté des individus. Mais ils se contentent sur ce point d'une simple affirmation (1) ; ils ne montrent point le processus de cette volonté, ni les qualités qui peuvent la rendre respectable. Une simple affirmation ne suffit pas cependant ; car l'existence de cette volonté collective n'est rien moins qu'évidente. Aussi en a-t-on essayé plusieurs démonstrations qu'il est intéressant de passer en revue rapidement.

1° — On peut chercher tout d'abord une démonstration de la volonté des groupes dans la théorie organique des sociétés. Les partisans les plus avancés de cette théorie, ceux qui en poursuivent les conséquences avec le plus de logique, attribuent formellement aux sociétés — qui pour eux sont des organismes — des volitions semblables à celles qui se produisent dans l'organisme humain. Les hommes, cellules des organismes sociaux, jouent dans le mécanisme de la volition sociale, le même rôle que les cellules du corps humain dans le mécanisme de la volition individuelle. La Société a son cerveau, comme l'individu. La décision qu'elle prend est l'œuvre de ce cerveau, comme la décision que prend l'homme est l'œuvre des cellules du cerveau humain. Dans un cas comme dans l'autre, il peut y avoir, entre les cellules, lutte pour l'adoption d'une idée : la décision est prise quand certaines d'entr'elles ont réussi à faire prévaloir leur opinion : « Notre être étant très complexe, plusieurs volitions se forment à la fois. Elles se livrent des combats acharnés dans nos centres nerveux. Celle qui l'emporte est celle qui a emporté le plus de partisans. A un cer-

(1) C'est notamment le cas de Gierke. Dans les longs et beaux développements qu'il consacre à la théorie on ne trouve nulle part un essai de démonstration de la volonté collective. Il se contente de dire : « La capacité de vouloir et d'agir des corporations est une réalité existant dans et avec leur personnalité. Pour nous, le droit leur attribue la personnalité précisément parce qu'il voit en elles les sujets d'une volonté collective une et continue. Ici, comme dans l'individu nous voyons la base de la subjectivité dans une volonté, qui est la force interne, principe des actes extérieurs ». (*Genossenschaftstheorie*, p. 608).

tain moment, quelques cellules font pencher la balance. De même, dans nos assemblées législatives, quelques députés assurent le triomphe d'une proposition au détriment d'une autre » (1). Et qu'on objecte pas que les cellules de notre cerveau ne sont ni libres, ni conscientes, qu'elles n'ont pas de volonté propre, alors qu'il en est différemment des hommes qui forment le cerveau social, et que ceux-ci peuvent prétendre à bon droit avoir pris eux-mêmes la décision que l'on attribue à la Société. On répondrait qu'entre la cellule et l'homme il n'y a que des différences de degrés, que les cellules sont douées de conscience dans une certaine mesure, et que l'homme n'a de plus qu'elles que l'illusion de la liberté (2). Chez l'homme, comme dans la Société, les volitions se forment par l'action réciproque des cellules les unes sur les autres, action déterminée elle-même par la structure de l'organisme et par les influences extérieures.

Si on admet cette doctrine, et si on consent à l'étendre à tous les groupements humains, — c'est un point sur lequel ses adeptes ne s'accordent pas pleinement (3) — on sera conduit à accorder au groupe le même traitement juridique qu'aux individus. Ils sont doués de volonté dans la même mesure qu'eux; leur volonté a le même degré de réalité, ni plus ni moins. De la notion d'organisme découlera donc la notion de personnalité juridique. Tout organisme pouvant être considéré comme produisant une volonté sera *apte* à devenir une personne morale (4).

Nous ne voulons point faire ici une discussion détaillée de cette doctrine qui, à notre connaissance, n'a été développée dans toute sa rigueur par aucun juriste. Il importe cependant de montrer pourquoi elle ne peut nous mener au but.

(1) Novicow, *Conscience et volonté sociales*, p. 112, 113.

(2) Worms, *Organisme et société* (Thèse 1896), p. 59.

(3) M. Worms, p. 30, *op. cit.*, déclare sa théorie applicable à la *Société*, qui saisit l'homme entier, et non aux groupes secondaires ou associations, formés en vue d'un but spécial. Mais il ajoute que ces derniers aussi rappellent, quoique de plus loin, un organisme animé, et que sa démonstration sera peut-être susceptible d'être étendue un jour à ces groupements secondaires. — M. Espinas a étendu beaucoup plus franchement la notion d'organisme aux groupements secondaires. — M. Fouillée (*Science sociale contemporaine*, p. 227) a montré les exagérations auxquelles conduit cette doctrine quand on veut l'étendre à tout groupement.

(4) Nous soulignons le mot *apte* parce qu'à raison même de la négation de la liberté que la thèse implique (comme nous allons le montrer), on ne peut trouver

1° Elle suppose tout d'abord admise cette idée que les groupements sociaux *sont* des organismes. Or on sait que cette notion, dont les sociologues ont fait pendant longtemps la base de leur science nouvelle, est aujourd'hui répudiée par un grand nombre d'entr'eux (1). Il y a sans doute, entre les groupements sociaux et les organismes biologiques, des ressemblances frappantes ; mais les différences ne sont pas moins nombreuses, et il est au moins douteux qu'il y ait utilité à les réunir sous une dénomination commune. Comme on l'a dit avec quelque raison (2), il n'y a là au fond qu'une querelle de mots, et tout dépend, en dernière analyse, du sens plus ou moins étendu que l'on donne au mot organisme. On a pu, au moins transitoirement, trouver quelque avantage à employer, à titre de méthode scientifique, un système de comparaison entre les sociétés et les organismes biologiques : voilà, semble-t-il, tout ce que l'on doive concéder à cette théorie fameuse.

2° Mais, concédât-on le mot, on ne se trouve guère plus avancé quant aux conséquences que l'on peut en tirer sur le terrain juridique. Pour faire sortir l'idée de personnalité philosophique de l'idée d'organisme (3), il faut en effet quelque chose de plus que la simple constatation de ressemblance entre la Société et les êtres vivants. Il faut démontrer qu'il y a dans les organismes sociaux une volonté propre au même sens que dans l'organisme humain... Or, pour établir cette assimilation, il faut aller jusqu'à un déterminisme absolu, dont la

dans ce système rapproché de la définition du droit subjectif donnée plus haut la base d'une personnalité s'imposant à l'État, et ayant des droits à se faire reconnaître par lui. La thèse ne peut aller plus loin que l'aptitude à devenir sujet de droit

(1) V. sur ce point la discussion approfondie qui a eu lieu au mois de juillet 1897, dans le *Congrès de l'Institut international de sociologie* (*Annales de l'Inst. intern. de sociol.*, t. IV, p. 170 et suiv.). La théorie organique des sociétés y a rencontré au moins autant d'adversaires que d'adhérents. V. notamment les observations de M. Tarde, p. 237 et suiv. — Le même auteur a cru pouvoir dire en rendant compte de ce congrès : « La tâche propre du dernier Congrès de sociologie aura été de faire disparaître, comme un échafaudage devenu gênant, après avoir pu n'être pas sans quelque utilité, l'idée de l'*organisme social* ». (*Revue internationale de l'Enseignement supérieur*, t. 34, p. 259).

(2) Bernatzik, dans *Archiv. für öffentl. Recht.* t., V, p. 276. — Bruno Schmidt, *Der Staat*, p. 22.

(3) Nous nous plaçons toujours dans la définition du droit subjectif donnée plus haut, définition avec laquelle la personnalité juridique coïncide avec la personnalité philosophique.

conséquence, si on voulait l'admettre, serait précisément d'enlever à la volonté humaine tout ce qui pourrait en faire le fondement du droit.

En effet, la théorie que nous avons esquissée plus haut suppose qu'il n'y a, soit dans la volonté humaine, soit dans la volonté collective, rien autre chose qu'une combinaison de cellules. Pour peu que l'on admette dans l'homme un élément indépendant des phénomènes physiques ou chimiques qui se succèdent dans son organisme, cet élément, si réduit qu'on veuille le supposer, suffit à distinguer nettement l'homme du groupe, et à lui donner un degré de personnalité auquel ce dernier ne saurait prétendre. M. Fouillée, par exemple, qui a pris dans ces questions une position intermédiaire, admet au moins dans l'homme l'*idée* d'un moi unique, idée qui n'est qu'une résultante, mais qui se réalise en se concevant, en croyant à sa propre réalité (1), et qui n'existe pas dans l'organisme social. Cela lui suffit pour conclure très légitimement que la Société, qui à ses yeux est un *organisme physiologique*, n'est point cependant une *individualité psychologique* (2). Il lui dénierait sans doute la faculté d'avoir, au sens naturel du mot, une volonté propre ; il ne pourrait en effet lui reconnaître ce degré atténué de liberté qu'il admet chez l'individu, liberté qui consiste à pouvoir agir sur son développement ultérieur par l'idée une fois conçue. Il faut, pour avoir même la liberté ainsi entendue, une conscience *centralisée* comme celle de l'homme ; la conscience *dispersée* qu'il reconnaît dans l'organisme social n'y suffit pas, parce qu'elle n'existe que dans les éléments de l'organisme et que ce dernier n'a pas un *moi* central qui puisse concevoir l'idée-force.

A plus forte raison en est-il de même si l'on admet, avec les écoles de philosophie spiritualiste, qu'il existe dans l'homme, derrière la série changeante des phénomènes, une substance permanente qui assure la continuité et la réalité du moi humain. M. Fouillée lui-même explique (3) que rien n'empêche de supposer dans l'homme un fond de réalité persistante, quelque chose comme un chef d'orchestre mysté-

(1) *Science sociale contemporaine*, 3e éd., p. 222.
(2) *Ib.*, p. 245.
(3) *Ib.*, p. 224.

rieux dont l'action assure l'harmonie et la coordination des phénomènes : il déclare seulement que c'est là une hypothèse métaphysique en dehors du domaine de la science. Il nous paraît évident qu'aucune hypothèse semblable n'est possible sérieusement pour l'organisme social. Et l'assimilation de la volonté du groupe avec celle de l'individu devient tout à fait impossible si l'on admet, comme nous le faisons, qu'il y a dans l'homme une âme, distincte du corps, et capable de se décider librement. Pour ceux qui ont cette croyance (que nous n'avons pas ici à discuter), l'idée de personnalité philosophique reprend toute sa valeur. La définition qu'il faut donner de la personne au point de vue philosophique est celle de saint Thomas : *rationalis naturæ individua substantia*, et cette définition ne peut s'appliquer à la société. Il y a alors entre la volonté du groupe et celle de l'individu une différence *de nature* qui est essentielle : la volonté de l'individu est une détermination libre qui lui appartient en propre (bien que les influences du monde extérieur et de son organisation physique aient contribué à la former) ; celle du groupe n'est qu'une résultante des volontés des individus ; dans le processus qui aboutit à la former, il n'y a *rien* autre que ces volontés.

Sans doute des esprits subtils et enclins aux rêveries métaphysiques ont pu chercher l'assimilation dans une autre voie, et se demander s'il n'y avait pas une âme des sociétés, comme il existe une âme humaine. L'école organique allemande, fort distincte par ses origines de notre école sociologique, paraît parfois admettre cette idée (1). Mais il nous semble inutile de nous y attarder.

2° — Parmi les auteurs qui essaient de démontrer la réalité de la personne morale, en la basant sur la volonté, il en est un grand nombre qui prennent un autre point de départ que l'assimilation des groupes sociaux aux organismes biologiques. Tel est notamment le cas des auteurs qui ont développé ce qu'on a appelé la théorie de la volonté (Willenstheorie). Celui qui l'a exposée, à ce qu'il nous semble, avec le plus de précision, Zitelmann (2), laisse de côté les données sociologi-

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, L. I ; nos 5, 6, 7.
(2) Zitelmann, *Begriff und Wesen der sogenannten juristischen Personen*, p. 62 et

ques, et présente une théorie tout idéaliste. Il parle bien d'unité organique, mais il entend par là simplement l'unité des diverses parties concourant à former un tout. C'est ce qu'il appelle le principe de l'unité dans la pluralité. Un ensemble d'individus, nous dit-il, devient, dès qu'il est uni organiquement, un être réel nouveau, distinct des individus qui le composent, mais ayant en lui la qualité commune à tous ces individus. Cette loi est fondamentale, et on peut la formuler scientifiquement : si deux grandeurs A et B, se réunissent purement et simplement, elles ne forment pas pour cela une individualité nouvelle, et leur réunion donne simplement (A + B). Mais si, à la réunion de ces deux grandeurs, vient s'ajouter une force d'unité organique, A et B forment une troisième grandeur C, différentes l'une de l'autre, et qui a les qualités communes à A et à B. Cette troisième grandeur n'a pas une existence purement fictive, mais aussi réelle que celle de ses parties. La formule du principe est donc : A + B = C, par opposition à : A + B = (A + B).

Le principe ainsi posé, Zitelmann l'illustre par des exemples empruntés à tous les ordres de connaissances. Le corps humain est autre chose qu'une certaine quantité d'oxygène, d'hydrogène, d'azote, autre chose qu'une certaine quantité d'os, de sang, de chairs. Il y a en lui un principe d'unité, résultant de cette force inconnue dans son essence, mais perceptible dans ses effets, qu'on appelle la vie. Il a du reste la qualité commune aux parties qui le composent : comme elles, il est matière. — Le composé chimique est autre chose que la réunion des composants, le principe d'unité, ici, n'est plus la vie ; c'est l'affinité chimique ; la qualité des parties qui se retrouve dans le tout est d'être matière chimique. — De même une œuvre d'art est autre chose qu'un assemblage de sons et de couleurs ; son principe d'unité est dans le but, qui est la recherche du beau. — Une maison est autre chose qu'un assemblage de poutres et de pierres ; ici, encore, c'est le but qui est le principe d'unité. — Parcourez tous les ordres de sciences, et partout la même idée sera applicable.

C'est à cette idée qu'il faut recourir pour expliquer l'existence des *universitates personarum*, ou personnes collectives.

suiv. La théorie de Zitelmann a été aussi développée par Meurer, *Begriff und Eigenthümer der heiligen Sachen*, p. 84 et suiv.

Ce qui est uni en elles, ce ne sont point les hommes. Ceci est essentiel dans la théorie ; car, si on voit dans l'homme lui-même l'unité composante, on arrive à conclure que le tout, ayant la qualité commune aux parties, est lui-même un être humain. Non ; ce qui est uni, ce sont les personnes, c'est-à-dire *les volontés*. Ce n'est pas l'homme, en effet, qui est le véritable sujet du droit, c'est la volonté humaine. Comme l'a dit un autre partisan de la théorie (1), la notion juridique de la personne est tout entière dans la volonté ; pour le Droit, ce que l'on nomme personne physique n'est pas autre chose que la personne juridique, *avec un superflu physique*. Les volontés ainsi groupées ont en elles un principe d'unité qui est la communauté du but ; leur réunion constitue donc un tout organique distinct des parties qui le composent, et qui a la qualité commune à chacune d'elles, c'est-à-dire que, comme elles, il est une volonté.

La démonstration, comme on le voit, s'achève dans les formes. A son terme, comme à son point de départ, on trouve une volonté, c'est-à-dire, nous dit-on, un sujet de droit. Le malheur est que tout cet appareil scolastique ne repose sur rien de réel. Il est faux que le droit ne considère en l'homme que la volonté ; ce qu'il a en vue, c'est bien l'homme tout entier, avec ses besoins, ses aspirations, ses désirs, avec son corps et son âme ; le droit n'est pas fait pour une entité abstraite et métaphysique, il est fait pour l'homme réel. A supposer donc que la mystérieuse opération d'alchimie psychologique décrite par Zitelmann donne le résultat qu'il attend, elle ne nous mène pas au but. Ce qu'elle nous donne, ce n'est pas un être réel, mais une volonté, c'est-à-dire simplement un *attribut* appartenant à un être. Quel est le sujet de cette volonté ? Nous ne le voyons pas. — Il nous semble évident, du reste, que sur le résultat même de l'opération, Zitelmann se fait de singulières illusions ; le prétendu principe que la qualité commune aux parties se retrouve nécessairement dans le tout conduirait parfois à de bien singulières conséquences ; en tout cas il aurait besoin d'être démontré. Mais il nous paraît inutile d'insister sur ce point. L'objection fondamentale à nos yeux, c'est que la théorie est fausse parce qu'elle est ba-

(1) Meurer, *op. cit.*, p. 74.

sée uniquement sur la volonté, et que sur ce fondement unique on ne peut construire solidement.

La théorie précédente n'est du reste applicable qu'aux corporations. Pour les fondations, Zitelmann en a une autre : ici la volonté qui est le sujet du droit est celle du fondateur lui-même ; celui-ci a objectivé sa volonté par rapport à la fondation ; il l'a en quelque sorte cristallisée, en transformant sa faculté de vouloir en une obligation de vouloir, ou mieux en une impossibilité de vouloir autrement (1). Elle subsistera donc, toujours dirigée vers le but qu'il lui a assigné, et suffira pour animer la fondation pendant toute sa durée. — Mais on a répondu (2) (et l'objection est si convaincante qu'il nous paraît inutile d'y insister), qu'une volonté détachée de l'homme ne peut être sujet de Droit : « La volonté n'a de force que comme faculté de vouloir ; comme série de volitions successives, elle n'en a pas. » Si le sujet de droit est la volonté (ce que pour notre part nous contestons), en tout cas ce ne peut être la volition. Sinon on arriverait à multiplier les sujets de droit d'une manière tout à fait arbitraire.

3° — En France même, où les recherches de ce genre ont été jusqu'à présent si rares (3), M. Hauriou a fait récemment une tentative très remarquable et très ingénieuse pour arriver à baser sur la volonté une théorie de la réalité de la personne morale (4). L'idée fondamentale qu'il introduit dans le débat

(1) Le *Wollendürfen*, nous dit Zitelmann, s'est transformé en *Wollenmüssen*, ou mieux en *Nichtanderswollenkönnen*.

(2) V. la réfutation de M. de Lapradelle, *Théorie et pratique des fondations*, p. 436. A nos yeux, cette réfutation n'est vraiment décisive qu'en ce qui concerne la *théorie des fondations*; elle ne l'est pas en ce qui concerne la théorie des corporations que nous avons analysée plus haut.

(3) La théorie de la volonté collective de l'Etat est pourtant classique en France, et Rousseau lui a donné sa formule dans le *Contrat social* (L. I, ch. VI et L. II, ch. III). Mais, outre que la théorie de Rousseau est singulièrement obscure, il ne nous paraît pas démontré (bien qu'il admette la personnalité publique de l'État), qu'il ait vu dans la volonté, la base même de la personnalité juridique. C'est l'idée de *souveraineté* qu'il tentait d'établir sur un fondement nouveau quand il opposait la volonté générale à la volonté individuelle ; et nulle part on ne le voit appliquer l'idée aux groupes autres que l'État ou la cité. V. au surplus sur la théorie de Rousseau : Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 155 et suiv. Il n'en est pas moins vrai que la démonstration de M. Hauriou que nous analysons ici se rapproche sensiblement de la théorie de Rousseau ; elle est seulement plus précise et plus compréhensive.

(4 *Revue générale du Droit*, 1898 et suiv. Ce serait dépasser la véritable pensée de M. Hauriou que de le considérer comme ayant voulu établir la réalité métaphysique ou naturelle de la volonté collective. Il la considère seulement comme ayant une réalité *sociale*, en sorte que sa théorie se rapproche de celle de Jellinek

est celle de la réalité du phénomène de la représentation. Passant en revue ce phénomène dans ses diverses manifestations, il montre qu'il ne repose point sur une fiction, mais bien sur un fait réel qui, est la fusion de la volonté des représentants avec celle des représentés. Dans une œuvre collective notamment, il se dégage, sur toute décision à prendre, une volonté humaine qui, par le jeu des forces intérieures du groupe, devient maîtresse des autres volontés et s'impose. Cette fusion des volontés n'est sans doute point parfaite. Le Droit, pour considérer la volonté ainsi dégagée comme une volonté unique et persistante, est obligé de donner à ce phénomène une continuité et une importance qu'il n'a pas entièrement dans la réalité. Mais ce sont là les procédés familiers au Droit. Partout, et même dans la notion de personnalité individuelle, il opère par voie d'abstraction en mettant en relief certains phénomènes qui sont réels, mais qui dans la réalité sont plus complexes ou plus intermittents que les abstractions juridiques auxquelles ils correspondent : « La personnalité juridique individuelle nous apparaît continue et identique à elle-même ; elle naît avec l'individu, elle est du premier coup constituée ; elle demeure toujours la même pendant l'existence ; elle soutient sans défaillance, pendant des années, des situations juridiques immuables ; elle veille pendant que l'homme sommeille ; elle reste saine pendant qu'il déraisonne ; parfois elle se perpétue après la mort, puisqu'il y a des successeurs qui sont continuateurs de la personne. Or, dans la réalité des choses, les volitions des hommes sont intermittentes, changeantes, contradictoires ; non seulement elles ne persistent pas dans le même objet, mais elles y varient constamment. Sur cette physionomie agitée, tumultueuse, bouleversée par tous les caprices et toutes les passions, qu'est la face volontaire de l'homme, le Droit a appliqué un masque immobile » (1). Les volitions de la personne morale, comme celles de

que nous analyserons plus loin. — Mais, pour nous, étant donné le point de départ (c'est-à-dire la volonté considérée comme base de la personnalité), il ne suffit pas de démontrer cette réalité sociale ; il faut démontrer que la volonté ainsi dégagée a le même droit au respect et par conséquent la même nature que la volonté humaine. Nous verrons au contraire qu'avec les principes que nous adoptons, cette démonstration de la volonté *naturelle* des groupes devient inutile. Il suffit de démontrer que l'attribution au groupe de la volonté émise par ses représentants constitue une interprétation admissible des faits sociaux.

(1) Article précité, p. 19, et *Leçons sur le Mouvement social*, p. 149.

la personne physique, ne sont pas toujours les mêmes, et ne sont pas toujours en acte. Il suffit qu'elles existent, qu'elles soient l'œuvre de la réalité ; le Droit s'emparera d'elles et en fera la base de la personnalité juridique collective : « La part de la fiction n'est pas plus grande d'un côté que de l'autre et d'ailleurs cette fiction n'est point l'œuvre de l'autorité publique, mais celle du milieu social. » (1)

Il y a dans ces observations une grande part de vérité. Mais remarquons tout d'abord qu'on ne peut guère les appliquer qu'aux associations purement volontaires. Dans celles-ci il y a toujours, derrière les résistances que peut provoquer chez une partie des membres une décision prise en leur nom, au moins une volonté persistante commune : celle de continuer l'œuvre collective. Par là les membres mêmes qui ont combattu la décision l'acceptent implicitement, puisqu'ils ne cessent pas de faire partie de la société. On peut donc, sans s'éloigner des faits, parler de fusion de volontés, et d'unanimité. Mais il n'en est déjà plus de même dans les groupements politiques, tels que l'État et la Commune, qui ne sont pas purement volontaires. Là où l'unanimité n'est jamais obtenue, et où les décisions du groupe ne s'imposent que par la force à la minorité, il y a une très large part de fiction à dire que toutes les volontés se confondent en une union réelle. Et cette part s'élargit encore si l'on considère les fondations. M. Hauriou lui-même (2) avoue qu'il y a, en ce qui les concerne, quelque difficulté à apercevoir le groupe des représentés derrière le groupe des représentants formé par les administrateurs de l'établissement. Il n'y a d'autres représentés que les bénéficiaires de la fondation, malades, pauvres, étudiants, etc. Il faut donc admettre que c'est la volonté de ces bénéficiaires qui, fusionnée avec celle des administrateurs, forme la volonté de l'être moral ! Mais qui ne voit que c'est là de la fiction pure, une fiction bien plus grave que celle que l'on trouve à la base de la personnalité individuelle, puisqu'elle consiste, non pas seulement à donner à la volonté d'une personne une continuité plus grande, mais à lui attribuer une volonté qu'elle n'a pas ?

(1) Article précité, p. 136.
(2) Article cité, p. 133.

D'autre part, la théorie ainsi construite soulève une autre objection. En admettant ce phénomène réel de fusion des volontés, pourquoi attribuera-t-on la volonté ainsi formée au groupe, et non pas à chacun des membres qui le composent? On dit bien que « ces volitions s'organisent en un faisceau, de manière à produire une unité » (1). Mais dans la réalité elles restent des volitions individuelles conformes entr'elles. L'opération est toute semblable à celle qui s'accomplit dans mille cas divers où il y a fusion de volonté sans qu'on ait songé à parler de personnalité morale : décisions prises en commun par des copropriétaires, par des créanciers d'une faillite, par les époux dans la société conjugale, par les membres d'une société non personnalisée. Le système ne fournit aucun critérium qui permette de distinguer les phénomènes de ce genre de celui de la personnalité juridique (2).

M. Hauriou est revenu sur la question dans ses *Leçons sur le Mouvement social* (3). Mais il ne nous semble pas avoir modifié sensiblement sa théorie. Il appuie l'unité de la volonté corporative sur ce qu'il appelle l'*unité représentative*, c'est-à-dire la concordance des représentations mentales existant à l'intérieur de la corporation. « Il faut qu'à l'intérieur de la corporation et autour d'elle dans le milieu social, il se produise une unanimité de représentations mentales d'où jaillisse la conception des droits corporatifs. Ces représentations mentales ne peuvent qu'être l'œuvre de la solidarité représentative. Les membres de la corporation se font une idée de l'association, de son but, de ses intérêts, des droits qu'il lui faut, des actes nécessaires pour exercer ces droits. Sur tous ces points, l'unité représentative s'accomplit, non point en vertu de l'unité de l'organisme, mais par unanimité... Les droits réalisés sont ceux voulus par l'unanimité des volontés

(1) *Ib.*, p. 134.

(2) M. Boistel, dans son *Cours de philosophie du droit* (dont nous n'avons eu connaissance que pendant l'impression de ce travail), présente une théorie assez semblable à celles de Zitelmann et de M. Hauriou. Pour lui, ce qui constitue la personne, c'est « le faisceau des volontés des associés, en tant que ces volontés se dirigent d'accord vers le but social » (t. II, n° 314). — En adoptant cette définition il est conduit à voir une personne morale dans la société conjugale (n° 344) : où, en effet, l'union de deux volontés est-elle plus intime et plus continue ? Nous ne croyons pas cependant qu'il soit possible d'accepter ici l'idée de personnalité morale. C'est là un vice commun à toutes les théories basées sur la volonté ; aucune d'elles ne peut se limiter aux personnes morales réellement reconnues par le droit positif des divers peuples.

(3) P. 92 et suiv., et 2e Appendice, p. 144 et suiv.

fondues en une représentation mentale unique. Dès lors je conçois qu'ils puissent être attribués à une personne morale unique. » C'est là exprimer, en termes différents, l'idée de fusion des volontés par la représentation. Seulement, dans ces nouvelles explications, l'auteur mélange, avec cette théorie de l'unanimité, la théorie organique. Quand l'unanimité n'est pas obtenue, la contrainte devient nécessaire ; elle est fournie par l'organisme social, dans l'intérêt de l'organisme lui-même, c'est pour cela que, lorsque l'unanimité ne peut être obtenue en fait, on vote à la majorité, et que la décision prise par la majorité est censée prise par tous. Mais n'est-ce pas là détruire le système? Si la contrainte de l'organisme apparaît, c'est précisément parce que la fusion des volontés n'existe pas ; ce n'est plus qu'artificiellement, par fiction, que l'on peut considérer la volonté des personnes qui composent la majorité comme celle de l'être moral. M. Hauriou fait en somme ici lui-même à sa théorie l'objection que nous présentions plus haut (1).

IV. — D'autres auteurs, sans abandonner la théorie de la volonté, cherchent à établir l'existence de la personnalité morale dans le monde juridique, en évitant de se prononcer sur son existence au point de vue absolu. C'est notamment la situation adoptée par Jellinek en exposant la théorie de la personnalité morale de l'Etat (2). Il y a, nous dit-il, suivant le point de vue auquel on se place, des notions différentes d'un même objet, notions qui ne doivent point se contredire, mais qu'on ne peut confondre sans commettre un vice de méthode. Pour le physiologiste et le psychologue, par exemple, une symphonie de Beethoven n'existe pas comme objet distinct; elle n'est qu'une succession de mouvements produisant une succession de sensations. Pour l'esthéticien au contraire, elle est une chose distincte, qui existe au moins dans le monde des sentiments esthétiques, et qui doit être étudiée comme telle. Il en est de même des institutions juridiques. La question qui se pose au juriste n'est pas de savoir si elles existent dans le monde physique comme des êtres individuels ; il se

(1) Cpr. dans le sens de M. Hauriou, la thèse de M. Achille Mestre sur *les Personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale* (Paris, 1899, notamment p. 191 et suiv).

(2) *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, notamment p. 13 et suiv., p. 28, etc.

demande seulement comment on doit les concevoir dans le monde des relations humaines, auquel seul elles appartiennent. Rien de plus dangereux que de confondre les deux genres de notions : « Le synchrétisme méthodique compte parmi les vices scientifiques de notre époque. La méthode des sciences naturelles, la recherche empirique, l'investigation biologique entrent en scène, et nous apportent des découvertes sensationnelles. D'un côté, on avertit le juriste que l'Etat, n'ayant ni tête ni jambes, ne peut pas être une personne. De l'autre on découvre comme une vérité destinée à faire époque, que l'Etat forme avec les bacilles, les fougères, les mammifères, les associations et les corporations, une grande catégorie d'individus semblables dans leur essence. » Le monde juridique n'est pas un monde physique. C'est un monde d'êtres qui n'existent que dans la pensée de l'homme, qui toutefois ne sont pas des fictions, mais des abstractions, c'est-à-dire des notions générales dérivées du monde réel à peu près comme les notions mathématiques. On n'a jamais nié l'existence du point ou de la ligne, ni traité $\sqrt{2}$ comme une fiction, sous prétexte que ce ne sont pas là des choses visibles et saisissables. Le juriste n'a pas à rechercher quelle est l'essence physique de l'Etat, mais seulement ce qu'il est dans le monde juridique.

Or, en se plaçant à ce point de vue tout relatif, on trouve dans l'Etat, (comme dans toute personne collective), deux caractères. En premier lieu il est une unité de personnes (1). L'idée d'unité est dans le monde pratique une idée toute subjective : la seule unité réelle serait l'atôme ; les unités dont nous admettons l'existence ne sont telles que dans notre esprit ; elles se composent d'éléments distincts, soit dans le temps, soit dans l'espace, éléments que nous réunissons par la pensée à raison d'un caractère commun qui leur appartient. Dans le monde juridique, ce caractère commun, c'est le but. On le retrouve dans toutes les parties du domaine du droit : si le droit envisage une chose déterminée comme un objet distinct, c'est parce que, comme telle, elle peut servir à l'un des besoins de l'homme. Pour le physicien ou le chimiste,

(1) L'auteur, qui parle ici spécialement de l'Etat, ajoute : « avec un fondement territorial ». Nous supprimons ces mots pour embrasser dans la démonstration toutes les personnes collectives.

il n'y a pas des tables, des chaises, des maisons, mais seulement du bois, de la pierre, ou du métal. C'est le but qui individualise ces objets. C'est le but aussi qui individualise, au point de vue du droit, les actions humaines, qui fait par exemple qu'un délit ou un acte juridique sera considéré comme une chose unique, alors même qu'il se compose d'actes isolés par le temps. C'est le but enfin qui donne l'unité à des successions ou à des réunions d'individus : la succession des fonctionnaires remplissant un emploi, ou des sentinelles montant la garde à la porte du général ; la réunion formée par une famille, une association, une corporation. Au point de vue absolu, il n'y a là que des hommes qui se succèdent, ou qui entrent en relation les uns avec les autres ; au point de vue juridique, il y a là de véritables unités, agglomérées, maintenues, cimentées, par l'unité du but.

L'État qui constitue ainsi une unité constitue aussi une personnalité. C'est encore là une notion purement juridique (1), qui n'exprime autre chose que la capacité d'être sujet de droit. Si elle existe au profit de l'homme individuel, ce n'est pas en vertu de la nature elle-même, c'est seulement en vertu du droit, et à la suite d'un long développement historique. Jellinek admet, comme les auteurs précédents, que le sujet de droit doit avoir nécessairement une volonté personnelle. Mais à ses yeux l'Etat, comme toute personne collective, est capable d'avoir une volonté qui n'a rien de fictif. Nous concevons, dit-il, cette volonté comme une volonté distincte, en vertu de la même nécessité intellectuelle qui nous fait admettre l'unité de la personne collective. Du moment que cette unité existe, nous devons lui attribuer, *au moins au point de vue de la raison pratique*, les actes de volonté qui la dirigent vers son but. Ces actes seront donc *dans le monde physique des actes de volonté des individus* (2), *mais dans le monde juridique des actes de volonté de la collectivité*. Il n'est pas besoin pour cela qu'une loi

(1) Jellinek insiste sur cette idée (du reste admise en dehors de lui par la plupart des auteurs), que l'idée de personnalité juridique doit rester une notion purement juridique. A ce point de vue, il n'existe pas de personne naturelle ; l'homme, comme les êtres collectifs, ne devient une personne juridique que par l'établissement du règne du droit.

(2) Jellinek est très ferme sur ce point, et combat nettement la théorie de la volonté de l'organisme. C'est nous qui soulignons ce passage particulièrement caractéristique.

le reconnaisse. Si nous les considérons comme tels, c'est en vertu d'une nécessité de notre esprit qui s'applique à toute unité d'individus organisée en vue d'un but, alors même qu'il s'agirait d'une association de malfaiteurs ou de tout autre groupement illicite. Mais cette personnalité de fait ne devient une personnalité juridique qu'en vertu du Droit, qui fait, de l'organe de la volonté de fait, un organe juridiquement reconnu.

Cette théorie a le mérite de poser nettement la question sur son véritable terrain, et de renoncer à une démonstration métaphysique de la personnalité. Nous sommes d'accord avec elle sur cette idée essentielle que la notion qu'il s'agit de dégager est une notion purement juridique. Elle a seulement le tort, à nos yeux, de maintenir comme indispensable, dans la notion de personne, celle d'une volonté lui appartenant en propre. Elle s'oblige par là à démontrer que les personnes collectives sont douées de volonté, et cette démonstration, en réalité, elle ne la fait pas. Elle équivaut à dire que les personnes morales n'ont point de volonté, mais que, par une conception naturelle de notre esprit, nous lui attribuons la volonté des personnes physiques. Les partisans de la fiction ne disent guère autre chose, et s'abstiennent seulement d'insister sur le caractère nécessaire de l'opération. Aussi les Germanistes reprennent-ils sévèrement Jellinek, en faisant observer que ce n'est pas mettre de côté la fiction que de l'exprimer en termes différents (1). D'autre part, la théorie de Jellinek s'expose au reproche si souvent encouru par les juristes d'oublier les faits de la vie réelle pour se jeter dans le monde des abstractions. Elle ne montre pas comment l'abstraction, qui est nécessaire, se relie à la réalité. Elle permet de soutenir que les faits sont, ici, non seulement interprétés, mais transformés. Par quel coup de baguette magique, en effet, la volonté des individus devient-elle la volonté du groupe? On ne nous l'explique pas, sinon en nous disant qu'il est nécessaire pratiquement que le Droit la considère comme telle, et, étant donné le point de départ, cela ne nous satisfait pas.

(1) Preuss, dans *Archiv. für öffentliches Recht*, 1889, p. 80 ; et dans *Gemeinde, Staat*... p. 154.

IV

Si l'on tombe dans toutes ces difficultés d'où il est impossible de sortir, c'est, croyons-nous, qu'on a pris un faux point de départ dans la définition du droit subjectif telle que nous l'avons donnée plus haut. Comme définition descriptive elle n'est point inexacte, elle exprime le résultat tangible que produit, au profit de son titulaire, le droit subjectif, résultat qui est de donner à sa volonté ou à la volonté qui le représente un certain pouvoir que la loi protège. Mais elle n'exprime pas le fondement et l'essence même du droit. Il n'est pas vrai que ce fondement se trouve dans la volonté. La puissance reconnue à celle-ci par la loi n'est qu'une conséquence, conséquence qui, il est vrai, se produit nécessairement, mais qui peut se produire au profit d'une autre volonté que celle du titulaire du droit (1).

1° — Pour prouver cette assertion, on peut invoquer tout d'abord, comme l'a fait Ihering (2), la situation des êtres humains dénués ou à peu près dénués de volonté, tels que le fou ou l'*infans*. L'absence de volonté chez eux n'a jamais empêché de leur reconnaître une personnalité et de leur attribuer des droits. Elle a eu seulement pour effet d'obliger le législateur à déléguer l'exercice de ces droits à des représentants légaux. Par quoi cependant s'explique cette personnalité ? On a dit que la volonté de ces personnes existait au moins en germe, l'enfant pouvant grandir, et le fou arriver à la guérison (3). Mais la réponse est manifestement insuffisante, car elle mènerait à conclure que leur personnalité, elle aussi, n'existe qu'en germe, et que les droits qui lui sont rattachés doivent disparaître rétroactivement — comme ceux de l'enfant conçu et non encore né — si le germe ne se développe pas. On a dit aussi, et l'objection paraît au premier abord plus sérieuse, qu'en réalité ces personnes ne sont nullement dénuées de volonté : « L'enfant et le fou, dit M. de Lapradelle (4), présentent

(1) La théorie que nous développons dans les pages suivantes est dans ses lignes principales, celle qui a déjà été émise par certains auteurs : Bernatzik, dans *Archiv. für öffentliche Recht*, 1890 (t. V.), pp. 169 et suiv.; Karlowa, dans *Grünhut's Zeitschrift*, t. XV (1888), pp. 381 et suiv.; Rosin, dans *Annalen des deutschen Reichs*, 1883, p. 286 et suiv. Nous jugeons peu utile de préciser les points de détail qui nous séparent de ces auteurs, ou qui les séparent entre eux.

(2) *Esprit du droit romain*. Trad. Guenoux, t. IV, § 70, p. 319-320.

(3) Roguin. *La règle du droit*, p. 395.

(4) *Théorie et pratique des fondations*, p. 429,.

ès maintenant une réflexion et une volonté, l'une naissante, 'autre malade, mais dont la faiblesse chez le premier, et l'altéation chez le second supposent l'existence, car on ne qualifie as le néant. » Et l'observation est très exacte, mais elle ne ésout pas la difficulté. Car ce n'est pas cette volonté naissante u malade qui peut être le fondement des droits qu'on leur reonnaît ; la preuve en est qu'on n'accorde à cette volonté aun effet, et que lorsqu'elle vient à se manifester, la loi n'en ient pas compte, mais lui substitue une volonté étrangère. Si on ne cherche pas ailleurs que dans la volonté la raison d'être u droit, on est obligé logiquement de dire que le titulaire du roit n'est autre que celui dont la volonté est protégée, par onséquent le représentant toutes les fois que la représentaon n'est pas purement volontaire. Et alors le fou, l'*infans*, et 'une façon générale tout incapable frappé d'incapacité absoue, ne peuvent plus être que des personnes fictives, sur qui on ransporte artificiellement le bénéfice de droits qui en réalité ppartiennent à d'autres (1).

Mais on peut, en quittant ce terrain un peu étroit, arriver à ne démonstration plus complète. Même chez l'être juridique ar excellence, chez l'homme adulte et maître de ses droits, ce 'est pas la volonté en elle-même et pour elle-même qui est rotégée. Elle n'en serait pas toujours digne, puisqu'elle peut e déterminer soit pour le bien, soit pour le mal (2). Aussi tout cte de volition n'est-il pas protégé. Le Droit distingue parmi es manifestations d'une même volonté ; il donne aux unes sa anction, il la refuse aux autres. Pourquoi cela ? Parce que, e que le Droit veut protéger quand il sanctionne une volonté, e n'est pas l'acte de volition en lui-même, c'est son contenu. n ne peut pas vouloir sans vouloir *quelque chose* (3), c'est ce

(1) Certains auteurs n'ont pas reculé devant cette logique. Bierling, *Zur Kritik r juristischen grundbegriffe* (1883), t. II, n° 165.

(2) Fouillée, *Idée moderne du droit*, p. 203. Tout en critiquant le libre arbitre, . Fouillée démontre que ce libre arbitre, s'il existe, n'est pas digne d'être otégé pour lui-même : « Cette faculté attribuée à l'homme de vouloir une chose iand il pourrait vouloir l'opposé n'est qu'une force à double effet, comme la rce de la vapeur, qui peut faire aller une locomotive aussi bien en arrière 'en avant ; mais la locomotive est-elle plus sacrée et plus inviolable parce 'on y peut renvoyer la vapeur et appliquer la force motrice à deux fins... ? »

(3) Jellinek, *Op. cit.* p. 40. On arrive à un résultat un peu analogue au nôtre l'on admet, avec M. Boistel (*Cours de philosophie du droit*, p. 78, et *passim*), e le droit a sa base dans l'acte de volonté *protégé par la morale*. Le fondement droit n'est plus, comme dans l'école libérale pure, la liberté d'indifférence,

quelque chose qui est l'objet de la protection légale, non pas uniquement parce qu'il est voulu, mais parce qu'il est conforme à l'idéal, quel qu'il soit, que le législateur s'est formé de l'ordre et de la justice. La loi protège, non la volonté, mais l'intérêt que cette volonté représente.

Avant de répondre aux objections que cette doctrine peut soulever, il importe de bien la préciser. L'intérêt est l'élément fondamental du droit ; le titulaire du droit est l'être collectif ou réel, dans l'intérêt de qui ce droit est reconnu. Mais cela ne veut pas dire que la volonté ne soit pas aussi dans le droit un élément essentiel ; elle est seulement un élément plus secondaire, parce qu'elle n'est pas la cause du droit et qu'elle ne réside pas nécessairement dans son titulaire. Toutefois elle ne peut être complètement absente ; il ne serait pas exact de dire purement et simplement, comme l'a fait M. Ihering (1), que le droit est un intérêt juridiquement protégé. Il y a des intérêts répondant à cette définition qui ne sont pas pour cela élevés à la dignité de droits : l'intérêt des fabricants et des ouvriers protégés contre la concurrence par un droit de douane ; l'intérêt des indigents à recevoir des secours de l'As-

mais uniquement la liberté tendant au bien. Au fond, dans ce système, c'est bien plus le contenu de la volonté que la volonté elle-même qui est élevée par la loi à la dignité de droit positif. Sans doute on peut dire — et nous l'admettons, — que le législateur doit reconnaître comme droit toute activité libre protégée par la morale. Mais comme il est seul compétent en fait pour déterminer les idées morales dont il s'inspire, cela équivaut à dire qu'il protège les intérêts qui lui paraissent en harmonie avec l'idéal qu'il se fait de l'ordre et de la justice. Il les protège du reste, comme nous l'expliquons à la suite du texte, en donnant aux volontés humaines le pouvoir de les réaliser.

(1) *Esprit du droit romain*, t. IV, pp. 326 et 337. Cpr. Roguin. *La règle du droit*, p. 85. Cet auteur élimine complètement l'élément *volonté*. Quant à Ihering, il fait lui-même, p. 337, l'observation que nous signalons sur les intérêts qui, bien que protégés par action réflexe, ne sont pas pour cela des droits. Il a seulement le tort de ne pas tenir compte de ces intérêts dans la définition qu'il répète à deux reprises. — M. Hauriou a donné du droit subjectif une définition analogue à celle d'Ihering ; un intérêt individuel socialement garanti. Cette définition (*Précis de droit administratif*, p. 317, note 3) n'est pas non plus assez précise. — Un de ses élèves, M. Barthélemy (*Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés*, 1899, p. 21), a défini le droit subjectif : celui dont la réalisation peut être obtenue par un moyen juridique à la disposition du sujet. La définition est à nos yeux excellente, si l'on ajoute : ou de son représentant. Le moyen juridique qui est le signe de l'existence du droit subjectif, c'est, pour cet auteur, comme pour Ihering, l'action en justice. Pour nous ce n'est point exact. L'action en justice est la sanction la plus habituelle du droit ; elle n'en est pas la seule sanction possible. Il peut y avoir, et il y a en fait dans les législations positives, d'autres moyens juridiques à la disposition du sujet, par exemple ceux que peut invoquer le créancier d'une obligation naturelle. V. au surplus ce que nous disons plus loin de l'intérêt protégé par le droit naturel.

sistance publique dans les législations qui n'admettent pas le principe du droit personnel à l'assistance; l'intérêt des particuliers à jouir des avantages que leur présentent certaines parties du domaine public, et autres semblables. Que manque-t-il, dans ces divers cas, pour que nous nous trouvions en face d'un droit subjectif? Il manque une volonté à qui la puissance soit donnée de réaliser ou de ne pas réaliser le droit suivant son bon plaisir; qui soit chargée de le défendre si on l'attaque, et de faire les actes nécessaires à son exercice; en un mot, une volonté qui le représente. Tant que la loi ne reconnaît pas une volonté de cette nature, elle ne protège l'intérêt que d'une façon indirecte; elle ne le protège pas pour lui-même, mais en considération d'un autre intérêt général ou particulier... On ne peut pas dire dans ce cas qu'elle voit, dans l'ensemble des êtres intéressés plus ou moins directement au but qu'elle vise une personne juridique, parce que ces êtres ne peuvent ni par eux-mêmes, ni par leurs représentants, invoquer la protection légale. Ce sont là de simples intérêts garantis par l'effet réflexe d'un droit appartenant à l'État ou à une autre personne; on leur a donné le nom de droits-reflets (1); en réalité ce ne sont pas de véritables droits. Pour qu'il y ait droit il faut une protection directe et immédiate. Nous définirons donc le droit subjectif : *l'intérêt d'un homme ou d'un groupe d'hommes juridiquement protégé, au moyen de la puissance reconnue à une volonté de le représenter et de le défendre.* Nous ajouterons que le titulaire du droit est l'être (collectif ou individuel) dont l'intérêt est ainsi garanti, alors même que la volonté qui le représente ne lui appartiendrait pas en propre au sens métaphysique du mot. Il suffit que cette volonté puisse lui être *socialement* attribuée pour que la loi, sans s'écarter de son rôle qui consiste à interpréter les faits sociaux, doive la considérer comme la sienne

Nons ne nous dissimulons pas que notre théorie soulèvera

(1) Barthélemy. *Op. cit.*, p. 16. C'est la traduction ingénieuse, quoiqu'un peu libre, de l'expression allemande : *Reflexrecht.* Ihering a signalé ces effets réflexes de certains droits, ou actions réflexes juridiques, dans son *Esprit du droit romain* (Trad. Meulenaère, t. IV, p. 337); il les a étudiés dans les *Jahrbücher* (t. X, p. 245 et suiv..., article reproduit dans ses *Gesammelte Aufsätze*, t. II, pp. 79 et suiv.) Enfin la distinction du *Reflexrecht* et du droit subjectif a été magistralement étudiée au point de vue du droit public par Jellinek (*System der subjectiven öffentl., Rechte*, pp. 63 et suiv.)

une objection fondamentale que l'on a opposée à la définition d'Ihering. Elle semble au premier abord, si l'on a sur la base du droit individuel certaines idées, faire disparaître les droits de la personne humaine vis-à-vis de l'Etat, et donner à celui-ci un pouvoir illimité pour déterminer les intérêts qu'il juge dignes de protection. Si l'homme, dira-t-on, est un sujet de droit naturel, s'il a des facultés inaliénables sur lesquelles l'Etat ne peut porter la main, c'est qu'il est doué de raison et de volonté, que cette volonté est responsable, et qu'elle doit avoir les moyens de réaliser sa vocation divine vers le perfectionnement moral. « Aujourd'hui tout homme est une personne, dit Laurent (1). Pourquoi ? Parce que tous les hommes ont pour mission de devenir parfaits, comme leur Père dans les cieux ; c'est la parole de Jésus-Christ, et c'est aussi la doctrine des philosophes. Cette œuvre de perfectionnement indéfini implique la jouissance des droits qui mettent l'homme à même de développer les facultés physiques, intellectuelles et morales dont Dieu l'a doué. Il est d'évidence que cette notion de la personne ne s'applique qu'à l'homme, dont la vie est une existence infinie, consacrée à son développement. Les corporations n'ont point de vie réelle ; elles n'ont qu'une existence fictive ; donc elles ne sauraient être des personnes. » Si nous voyons dans l'intérêt le fondement du droit, que deviennent ces droits de la personne ? L'un des plus éminents représentants de l'Ecole libérale (2) va nous répondre, en nous montrant quels sont *dans ce système* les conséquences de la doctrine de l'intérêt : « Ihering conteste que les droits de la personne aient une réalité indépendante et nécessaire ; il ne les reconnaît pas en dehors d'une sûreté juridique acquise, ou, ce qui revient au même, en dehors d'une concession de la loi ; ce ne sont pour lui que des intérêts juridiquement protégés... Quelle réalité le droit a-t-il s'il n'existe pas en dehors d'une sûreté juridique acquise, en d'autres termes d'une concession et de l'appui de l'autorité ? ».

L'objection est juste peut-être si on la dirige contre l'ensemble de la théorie d'Ihering. Elle ne l'est plus si on l'adresse à sa définition du droit, que nous avons reproduite en la com-

(1) *Avant-projet de revision du Code civil belge*, t. I, p. 379.
(2) Beudant. *Le droit individuel et l'Etat*, p. 210.

plétant. Cette définition, prise en elle-même, est très compatible avec la notion de droit naturel, quelle que soit du reste l'idée que l'on se fasse de ce droit. Un intérêt juridiquement protégé, c'est à nos yeux un intérêt protégé par le droit objectif, et il n'est nullement nécessaire d'entendre par là un intérêt protégé par le droit positif. Pour notre part, nous voyons dans l'Etat l'interprète et non le créateur du droit. Celui-ci existe en dehors de lui, tout au moins en tant qu'idée-force que l'Etat ne saurait méconnaître impunément (1); par là même il n'est pas entièrement dénué de sanction, bien que cette sanction soit imparfaite. L'intérêt que le droit naturel protège mérite donc déjà le nom de droit subjectif. Il va sans dire d'ailleurs que ce droit subjectif n'arrive à sa complète réalisation, et n'est revêtu d'une protection réellement efficace, que lorsqu'il est reconnu par l'Etat. C'est l'État seul qui peut mettre à la disposition du sujet le moyen juridique destiné à assurer cette protection. Aucun système, aucune définition ne peut écarter ici la brutalité du fait. Mais il n'enrésulte pas que l'Etat crée ou concède le droit ; il le reconnaît et prend sa défense. Toute la difficulté est de savoir quels droits il doit reconnaître.

En prenant l'intérêt comme base de notre définition, donnons-nous plus libre jeu à son arbitraire qu'avec la définition courante ? Nullement. Au contraire, nous élargissons la notion, et nous arrivons à classer parmi les droits que l'Etat doit reconnaître, d'abord les droits de l'individu, puis d'autres encore que la thèse contraire laisse dans l'ombre, parce qu'elle est trop exclusive.

D'abord les droits de l'individu : le premier intérêt qui puisse demander la protection légale, c'est bien en effet celui de la personne humaine. Le Droit est fait pour l'homme ; il a pour mission de le placer dans les conditions extérieures les plus favorables à son bien-être physique et à son perfectionnement moral et intellectuel: pour cela il doit lui laisser, dans la mesure du possible, le libre exercice des facultés nécessaires à son développement. C'est là l'intérêt primordial

(1) Nous réduisons ici à son minimum l'idée de droit naturel afin de ne pas être obligé d'entrer dans une discussion accessoire sur l'existence et le fondement de ce droit.

que le législateur doit avoir en vue et qu'il protège par la reconnaissance de la personnalité humaine. L'homme est par conséquent le premier des *centres d'intérêts* auquel la personnalité doit être reconnue. Remarquez seulement que si par là sa volonté est protégée, elle ne l'est pas en elle-même et pour elle-même ; elle est considérée comme un moyen et non comme un but ; le but, c'est l'homme lui-même, l'homme tout entier et non telle ou telle de ses facultés. Cette idée seule peut à la fois expliquer la protection accordée à certaines manifestations de sa volonté, et déterminer les limites de cette protection. Baser le droit uniquement sur la liberté que l'on doit laisser à la volonté, c'est se condamner à en respecter toutes les manifestations du moment qu'elles ne portent pas atteinte à la liberté d'autrui (1) ; et nous croyons qu'aucune société ne peut se fonder sur cette idée unique. Dans toutes les législations on trouve certaines dispositions qu'elle est impuissante à expliquer. Pourquoi donne-t-on au père un droit de puissance sur son fils, et au mari une autorité sur sa femme ? Pourquoi interdit-on certains faits immoraux, qui ne portent atteinte à aucune liberté, tels que l'inceste, les exhibitions scandaleuses, les outrages à la pudeur ? Pourquoi réprime-t-on l'alcoolisme ? Pourquoi d'autre part n'accorde-t-on pas d'action en justice pour sanctionner tout ac-

(1) Beudant (*Op. cit.*, p. 142), tout en soutenant que le droit, en thèse, se confond avec la liberté idéale, c'est-à-dire illimitée, (ce qui est l'essence même de la théorie), ajoute : « Le droit positif, qui est l'hypothèse, c'est-à-dire la pratique, n'admet qu'une liberté limitée, et limitée doublement ; par le respect dû au droit d'autrui, et par les nécessités sociales reconnues par la loi. » — La première de ces limitations résulte implicitement de la théorie elle-même ; la liberté de chacun n'est respectable qu'autant qu'elle s'accorde avec la liberté de tous. Cette limitation figure dans tous les exposés du système, notamment dans l'art. 2 de la Déclaration des droits de l'homme et dans la formule de Kant : « Agir extérieurement de telle sorte que l'usage de sa liberté puisse s'accorder avec celle des autres suivant une loi générale de liberté », formule qui aboutit à donner du droit objectif la définition rappelée plus haut : « L'ensemble des conditions dans lesquelles la liberté de chacun peut coexister avec la liberté de tous d'après un principe général de liberté. » — Mais la seconde limitation (nécessités sociales reconnues par la loi) nous paraît contradictoire avec le principe posé ; car le principe équivaut à dire qu'il n'y a pas d'autre nécessité sociale que d'assurer la liberté de chaque individu dans la mesure où elle est compatible avec celle des autres. S'il y en a d'autres, il faut dire quelles elles sont ; et alors on sera amené forcément à une théorie différente de la pure théorie libérale ; il faudra les baser sur une autre idée que la liberté de la personne humaine.

cord de volonté? (1) Toutes ces questions, et autres semblables, ne trouvent aucune réponse dans la formule libérale pure. Pour y répondre, il faut placer plus haut le but du droit ; il faut le voir, non dans la volonté humaine, mais dans l'homme lui-même. Il est un sujet de droit, non parce qu'il veut, mais parce qu'il vit (2), et parce que le législateur, dans la période de civilisation où nous nous trouvons, a conscience qu'il ne peut arriver au complet développement de son être que par une large protection accordée à sa volonté. Cette protection ne va pas jusqu'à couvrir sans distinction toutes les manifestations de cette volonté, à cette seule condition qu'elle ne heurte pas la volonté d'autrui. Elle couvre seulement celles qui ont pour but un intérêt humain que le législateur considère comme digne d'être protégé (3).

S'il en est ainsi, l'homme envisagé en tant qu'individu ne devra pas être la seule personne protégée par le droit. L'homme est un être social. Sa destinée ne peut être remplie que s'il associe ses efforts à ceux de ses semblables. Isolé en face de la nature, il ne peut rien par sa seule force individuelle. Pour que l'humanité arrive au degré de civilisation où nous la voyons parvenue, il a fallu, pendant des siècles, le travail collectif et suivi des générations qui se sont succédé. Si le droit veut correspondre aux besoins de l'humanité, dégager la formule exprimant aussi exactement que possible les rapports existant dans la société humaine, il ne doit pas seulement protéger l'intérêt de l'individu, il doit garantir aussi et élever à la dignité de droits subjectifs les *intérêts collectifs et permanents des groupements humains*. Il doit donc permettre à ces groupements d'être représentés par des volontés agissant en leur nom ou, en d'autres termes, les traiter comme des per-

(1) Ihering (*Esprit du droit romain*, t. IV, p. 329, note 505) demande fort justement pourquoi, dans ce système, on ne bâtit pas une action à raison d'une première valse promise et refusée.

(2) Otto Mayer. *Deutsches Verwatlungsrecht*, t. II, p. 367.

(3) On voit, par les développements précédents, que nous ne repoussons point la théorie de droit naturel qui considère comme l'idée primordiale du droit celle du respect de la personnalité humaine dans les limites de la loi morale. Mais nous combattons l'idée que, dans chaque droit subjectif envisagé séparément, on doive trouver une volonté spéciale du sujet de droit. Le respect de la personnalité humaine, largement entendu, nous conduit à respecter les intérêts légitimes que les hommes poursuivent collectivement, alors même qu'on ne peut considérer le groupe qu'ils forment comme doué de volonté naturelle.

sonnes morales. Reconnaître le groupement comme licite, c'est par là-même reconnaître l'intérêt qu'il poursuit comme digne d'être protégé ; c'est par conséquent reconnaître implicitement sa personnalité juridique.

2° — Mais pour cela deux conditions sont nécessaires, conditions qui correspondent aux deux éléments que nous avons dégagés dans le droit subjectif : un intérêt distinct des intérêts individuels ; une organisation capable de dégager une volonté collective qui puisse représenter et défendre cet intérêt.

a) Un intérêt distinct des intérêts individuels. Pour qu'il soit utile de reconnaître la personnalité juridique d'un groupe, il faut qu'il représente un de ces intérêts collectifs et permanents dont nous venons de parler. Ce sont ceux-là seulement que la personnalité individuelle est impuissante à incarner parce qu'ils la dépassent soit dans l'espace, soit dans le temps ; ils ne peuvent être représentés que par un groupe embrassant un certain nombre d'individus, et ayant une certaine permanence. Le premier intérêt qui puisse prétendre à cette protection est celui de chaque nation indépendante groupée sur un territoire déterminé ; c'est cet intérêt qui est représenté par la personne morale Etat. Il est infiniment complexe, car il embrasse tous les droits qui sont destinés à assurer la vie et la prospérité de la nation. Il ne doit donc pas être borné arbitrairement à l'intérêt qu'offre pour celle-ci la conservation d'un patrimoine privé. Ainsi que nous l'avons déjà dit, la personnalité morale de l'Etat offre deux faces : personne morale de droit public, il exerce les droits qui se rattachent à l'idée de souveraineté ; personne morale de droit privé, il exerce les droits patrimoniaux qui ont en somme la même destination que les premiers, qui n'en diffèrent pas par le but en vue duquel ils sont reconnus, mais uniquement par leur mode d'exercice. Il saute aux yeux d'ailleurs que dans ces deux domaines l'Etat a bien des intérêts collectifs et permanents distincts de ceux des membres qui le composent. Il peut demander à ces membres des sacrifices qui peuvent aller parfois jusqu'au sacrifice de leur vie. C'est pour donner un centre à ces intérêts, pour leur assurer une représentation que la personne morale prend naissance d'une façon habituellement toute spontanée.

Au-dessous de l'Etat, nous trouvons d'autres intérêts collectifs et permanents qui ont, comme les siens, une base territoriale, c'est-à-dire qui ont pour objet les besoins d'une population occupant un territoire déterminé. Ce sont les intérêts locaux représentés par la commune : ils consistent notamment à défendre l'agglomération contre les dangers qui la menacent ; à y faire régner l'ordre, la sécurité et la salubrité ; à gérer enfin et à préserver contre toute atteinte le patrimoine collectif de l'agglomération. Ici encore comme pour l'Etat, la personnalité sera à double face, à la fois de droit public et de droit privé ; la personne morale qui est unique, aura en même temps des droits de puissance publique et des droits patrimoniaux.

Existe-t-il des intérêts collectifs et permanents autres que ceux de l'Etat et de la commune ? Oui, sans aucun doute. Notre première condition est remplie d'une manière évidente par les diverses associations à but idéal, telles que les associations religieuses, scientifiques, littéraires ou charitables. Obliger les intérêts que ces groupes ont en vue à s'abriter derrière la personne individuelle de chaque associé, c'est visiblement aller contre le but de l'association. Celle-ci ne cherche pas une augmentation du patrimoine de ses membres ; les considérer comme copropriétaires des fonds consacrés à l'œuvre commune (ainsi que le font MM. Van den Heuvel et de Vareilles-Sommières), c'est véritablement dénaturer leur intention. Le fonds appartient au groupe considéré dans son unité ; ce groupe poursuit la réalisation d'un intérêt qui survivra aux membres actuels, et qui probablement sera étranger aux personnes qui recueilleront leurs biens.

On peut, au contraire, éprouver plus de doute à déclarer que notre première condition est remplie par les sociétés civiles et commerciales, qui n'ont d'autre but que l'enrichissement pécuniaire de leurs membres ; et il est vraiment singulier que notre législation et notre pratique, si réfractaires à l'idée de personnalité, en ce qui concerne les associations à but idéal, l'aient au contraire, pour les sociétés de gain, si facilement acceptée. Il y a, dans ces sociétés, non pas précisément un intérêt collectif, mais des intérêts individuels qui se rencontrent et s'associent parce que leur union les rendra plus forts. Cha-

cun y en a en vue non pas *le même* but, mais un but *semblable*, car chacun y a en vue son enrichissement personnel (1) ; aussi l'intérêt que chacun a dans la société fera-t-il partie de son patrimoine et sera-t-il transmis à ses héritiers. L'idée de personnalité collective est donc ici moins essentielle que dans les groupes précédents, et l'on sait que, sauf pour certaines sociétés importantes, les Romains ne l'avaient pas admise. Si notre législation l'accepte (question que nous réservons), il ne faut guère voir là qu'un artifice pour grouper en un faisceau les intérêts individuels ; ou, comme l'a dit M. Labbé, une forte concentration des droits individuels. Nous croyons pourtant, sauf à revenir plus tard sur ce point, que l'idée de personnalité est indispensable dans les sociétés de longue durée, non contractées *intuitu personæ*, telles que nos sociétés par actions. Ces sociétés cherchent à atteindre un but placé à une telle élévation au-dessus de la portée de l'effort individuel que ce mode de groupement, dans lequel l'intérêt collectif est considéré comme supérieur aux intérêts de chacun des membres, leur est indispensable.

Les intérêts précédents ne sont point encore les seuls qui soient aptes à être représentés par une personne morale. Dans tous les cas que nous venons de passer en revue, l'intérêt est celui d'un groupe qui s'organise, spontanément ou quasi-spontanément (2), en vue de produire la volonté collective nécessaire à l'exercice du droit ; la seconde condition de la personnalité morale que nous développerons plus loin y est remplie en même temps que la première, et par le groupe intéressé lui-même. Mais il existe des intérêts collectifs et permanents pour lesquels il n'en est pas de même, parce que les intéressés ne peuvent, ou ne veulent se grouper, ou simplement parce qu'ils négligent de le faire. Il est possible que l'État prenne lui-même en main ces intérêts, et reste seul à les représenter. Mais il peut aussi admettre qu'ils seront représentés par une personne morale distincte, à condition qu'ils recevront l'organisation nécessaire. Il y a alors une personne morale prove-

(1) Cpr. Karlowa, *Op. cit.* p. 397.

(2) Nous ajoutons ce dernier mot pour comprendre dans le même cadre les associations dont la naissance même est provoquée et parfois imposée par l'autorité publique (V. *infrà*).

nant d'une fondation (1), en employant ce mot dans son sens le plus général (2); et elle peut être l'œuvre, soit de l'État lui-même, soit d'un simple particulier. Mais de quelque manière qu'elle s'accomplisse, elle ne diffère de la première catégorie de personnes morales que par son organisation. Au point de vue de la condition primordiale que nous examinons en ce moment, la situation est la même ; il s'agit de représenter sur la scène juridique l'intérêt collectif et permanent d'un groupe ; et c'est encore ce groupe lui-même qui sera au fond le véritable titulaire du droit. Dans la fondation charitable par exemple, le sujet de droit sera le groupe des pauvres ou des malades auxquels la fondation s'adresse ; dans la fondation religieuse, le groupe des fidèles d'une circonscription déterminée ; dans la fondation artistique, le groupe des personnes qui, dans un certain territoire, s'intéressent à telle ou telle manifestation de l'art (3). Ces groupes, par eux-mêmes, sont indéterminés ; cela n'empêche point qu'on ne puisse les douer de personnalité ; cela fait seulement obstacle à ce que la volonté nécessaire pour l'exercice des droits se dégage sous la forme d'association. Il faudra donner au groupe, pour qu'il puisse être personnalisé, une organisation venue du dehors ; la volonté qui l'animera sera, s'il est permis de s'exprimer ainsi, transcendante et non immanente.

b) La seconde condition nécessaire à la naissance de la personnalité morale correspond au second élément que nous avons trouvé dans le droit subjectif : l'élément volonté, qui n'est pas le fondement de la personnalité, mais qui est essentiel pour que la personne puisse agir et exercer les droits qu'on lui attribue. Il faut que le groupe qui aspire à la personnalité ait une organisation capable de dégager une volonté collective qui le représentera dans les rapports juridiques.

(1) Nous ne prenons pas ici parti, encore, sur la question de savoir si la distinction entre la corporation et la fondation a ou doit avoir un intérêt juridique. Nous nous bornons à analyser le processus de la naissance de la personne morale.

(2) La fondation peut aussi avoir lieu sans donner naissance à une personne morale.

(3) Comme on le voit, nous ramenons la personnalité juridique des fondations à l'idée de droits appartenant à des groupes humains, mais non à l'idée de droits appartenant à une corporation ; le groupe amorphe auquel on donne ainsi une représentation n'en est pas une ; il peut seulement s'en rapprocher plus ou moins.

Cette volonté ne sera toujours métaphysiquement que la volonté d'individus isolés, mais socialement elle devra ou pourra être regardée comme formant la volonté du groupe.

La formation de cette volonté, peut d'ailleurs se présenter sous des formes très diverses. Dans l'Etat elle se produit spontanément (1) ; elle est un fait dont le Droit est obligé de tenir compte tel que le lui présente la réalité. La volonté collective s'y dégage soit par le consentement de tous, soit par la force ; au point de vue moral, la première formation est assurément préférable ; au point de vue juridique cela importe peu. Il suffit pour que la volonté dirigeante soit considérée comme celle du groupe qu'elle réussisse à s'imposer d'une manière ou de l'autre, par la persuasion ou par la contrainte, au groupe entier. C'est là le fait social qui achève la personnalité de l'Etat quand les autres conditions de son existence sont d'ailleurs réunies (2). Le Droit n'a pas ici de pouvoir d'appréciation, il ne crée rien ; il ne peut que se borner à reconnaître la personnalité ainsi constituée. Elle s'impose à lui, s'il ne veut méconnaître les faits, parce qu'elle a les éléments essentiels de la personnalité juridique.

Pour les groupements inférieurs, la volonté se forme également d'une manière toute spontanée dans les associations qui se constituent librement. Il est bien exact ici de parler, comme le fait M. Hauriou, de véritable unanimité ; car l'unanimité existe au moins sur le point essentiel qui est la formation même de l'association ; les divergences de détail sur la direc-

(1) On peut concevoir un Etat créé par une sorte de fondation venant du dehors. Tel est l'Etat indépendant du Congo, créé en 1885, par l'acte général de la conférence de Berlin. Il remplit la première condition de la personnalité morale, puisqu'il est destiné, au moins officiellement, à représenter les intérêts collectifs et permanents des populations de son territoire. Mais l'organisation lui a été donnée du dehors, d'une manière tout artificielle. Cela n'empêche pas qu'on ne doive, tant qu'il subsiste, le considérer comme une personne juridique, car ces constructions artificielles ne peuvent qu'être acceptées par le Droit tant qu'elles restent debout. Elles constituent, comme les autres, des faits sociaux dont il doit tenir compte. Mais on peut douter, quand il s'agit d'un Etat, qu'une personne ainsi créée soit née viable. Aussi le Congo est-il sur le point de devenir une colonie belge.

(2) De ces autres conditions, l'une est nécessaire pour qu'il naisse une personne morale : c'est la condition développée plus haut (existence d'un groupe ayant des intérêts collectifs et permanents). Les autres sont les conditions nécessaires pour que la personne ainsi créée soit un État et non une personne juridique d'une autre nature : c'est d'une part une base territoriale et d'autre part l'indépendance du groupe vis-à-vis des groupes voisins.

tion à lui donner deviennent secondaires; chaque membre accepte implicitement les décisions formées conformément à la constitution qu'il a acceptée, et qu'il continue d'accepter puisqu'il ne cesse pas de faire partie de la société. Il se dégage donc encore ici une volonté qui doit être considérée au point de vue social comme la volonté du groupe; et le Droit trouve toutes réunies les conditions de la personnalité morale.

Toutefois il y a ici deux observations à faire. D'une part, cette volonté collective ne se dégage que par suite de relations entre individus doués eux-mêmes de volonté et de personnalité. Le Droit est appelé à réglementer ces relations; l'Etat, interprète du Droit, pourra donc avoir à intervenir dans les actes préliminaires qui aboutissent à la création de l'être moral. C'est lui qui déterminera, par exemple, à quelles conditions, à la suite de quelles formalités, et à quel moment précis le groupe sera considéré comme constitué à l'état de personnalité. D'autre part, il s'agit ici de groupes qui ne sont pas souverains. L'Etat a donc le droit d'empêcher leur formation s'il les juge dangereux. Au point de vue purement formel, cela n'est pas contestable, et il ne peut y avoir à discuter que l'usage plus ou moins bon que l'Etat peut faire de son droit. C'est, au fond, la discussion même du principe de liberté d'association, discussion que nous ne voulons pas aborder ici. Si l'Etat considère le groupe comme licite, il devra logiquement le considérer comme une personne morale, car toutes les conditions de la personnalité morale se trouvent réunies en lui. L'expédient qui consiste à admettre l'existence du groupe licite sans lui accorder la personnalité morale ne dépasse pas, nous l'avons déjà dit, les pouvoirs formels du législateur; il peut fournir transitoirement une solution opportune à certaines difficultés; mais il est *contrà rationem juris*. Logiquement la liberté d'association entraîne après elle la reconnaissance de la personnalité des associations une fois formées; toutes les mesures qui tendent à supprimer ou à diminuer cette personnalité ne sont que des mesures de police, qui doivent être justifiées par des motifs spéciaux (1).

(1) Le nouveau Code civil allemand (art. 21 et suiv.), sans prendre parti théoriquement sur la nature de la personnalité morale, a adopté des solutions pra-

Si maintenant nous considérons les personnes morales qui ne rentrent pas dans l'un des deux groupes précédents, nous nous convaincrons de suite que la formation s'y produit souvent d'une manière différente. Nous rencontrons d'abord certaines associations qui ne sont pas purement volontaires ; par exemple la commune, le département ou la province, par exemple aussi nos associations syndicales de propriétaires dans lesquelles, en vertu d'une disposition légale, il existe, quant à la formation même de l'association, un droit de contrainte de la majorité sur la minorité. Nous trouvons ensuite les fondations, soit qu'elles proviennent de l'Etat lui-même ou de la commune, soit qu'elles proviennent d'un particulier.

Dans les associations forcées, il y a encore un groupement visible où se trouvent réunis les véritables intéressés ; mais l'organisation et la volonté qui en dérive ne proviennent pas entièrement d'eux. Elle pourra être très artificielle, Nos communes ont longtemps été gouvernées par des maires nommés par le pouvoir central, et même par des conseillers municipaux que désignait le préfet. Nos départements sont encore aujourd'hui administrés par le préfet. On ne peut soutenir sans doute que ce soient là des organisations idéales. Mais, du moment qu'elles existaient ou qu'elles existent encore, on devait ou on doit les considérer comme douées de personnalité. Elles en présentent les deux traits : intérêt collectif et permanent, volonté organisée. Seulement cette volonté est ici organisée par la loi et non par les intéressés. Des deux éléments essentiels, la loi a trouvé le premier existant en dehors d'elle, elle a elle-même constitué le second.

Il en est de même, mais avec une action de l'État encore bien plus apparente, dans les fondations créées par l'État.

tiques en grande partie conformes aux idées que nous exprimons ici. Dans le système de *réglementation légale* qui a finalement triomphé pour toutes les associations à but idéal, l'association obtient de plein droit la personnalité par l'accomplissement de certaines conditions, notamment l'inscription sur un registre. L'Administration a seulement le droit de faire, dans un certain délai, opposition à l'inscription pour des motifs déterminés (V. pour les détails, le commentaire de Planck, sur l'art. 21, et sur les articles 61 et 62; et la note de M. Saleilles sur l'acquisition de la personnalité civile dans le Code civil allemand, 1899). Nous ne pouvons nous empêcher de faire remarquer à ce propos combien serait utile pour la science française une traduction du Code civil allemand accompagnée d'un commentaire de quelque étendue, comme M. Saleilles en a donné l'exemple dans la note précitée pour les articles 21 à 23. Le texte seul du Code serait tout à fait insuffisant pour donner à des lecteurs français une connaissance effective des dispositions qu'il renferme.

Nous entendons par là quelques-uns (1) au moins des établissements que notre droit administratif désigne sous le nom d'établissements publics : ce sont des services publics doués de personnalité par une disposition légale. Ici encore l'État a trouvé tout prêt l'élément premier : l'intérêt collectif et permanent d'un groupe. Cet intérêt était jusqu'alors représenté par lui-même ou par un groupe inférieur tel que le département ou la commune, ou bien il n'était pas représenté du tout. L'État le dote d'une représentation spéciale et lui reconnaît la personnalité morale, après l'avoir pourvu lui-même du second élément essentiel. Ici du reste, à la différence du cas précédent, le groupement intéressé n'est plus visible ni strictement délimité. Force est bien, si l'on veut lui conférer la personnalité, de lui donner son organisation du dehors (2).

Quant aux fondations privées, elles reçoivent également leur organisation du dehors, mais non point de l'Etat ; elles la reçoivent du fondateur, et l'Etat se borne à la permettre, en réglementant les conditions dans lesquelles il sera possible d'user de cette permission. Nous ne voulons pas examiner ici la question de liberté des fondations, pas plus que celle de liberté d'association (3). Mais nous devons faire remarquer qu'au point de vue de la personnalité morale, il y a entre les deux questions un rapprochement à indiquer : la liberté d'association entraîne logiquement la personnalité morale des associations ; la liberté des fondations entraînerait également la reconnaissance de leur personnalité, toutes les fois que le

(1) Nous disons quelques-uns, parce que plusieurs de nos établissements publics ont une origine différente ; ou bien, comme les hospices, ils proviennent historiquement dans une large mesure de l'initiative privée; ou bien, comme les établissements ecclésiastiques, ils sont l'œuvre de l'Eglise. L'Etat ne les a pas créés, mais seulement transformés en services publics en leur laissant une personnalité ; on peut dire qu'il les a, non point engendrés, mais adoptés.

(2) On peut prendre comme exemple la personnalité morale des Musées nationaux, créée par la loi du 16 avril 1895, art. 52 à 56. Le groupe intéressé est ici extrêmement vaste et mal délimité ; c'est celui de toutes les personnes qui, en France, s'intéressent aux arts. La loi lui a donné sa représentation et sa volonté ; mais l'intérêt collectif et permanent existait en dehors d'elle. Le législateur n'aurait pas songé à créer cette personnalité morale si personne en France ne s'intéressait aux arts.

(3) Nous considérons qu'il y a à la liberté de fondations des objections bien plus graves qu'à la liberté d'association, et que, d'autre part, elle est beaucoup moins utile, parce que, ainsi que l'a démontré M. de Lapradelle, la forme de la libéralité adressée à personne morale préexistante suffit à la plupart des besoins de la pratique.

fondateur aura conçu son œuvre sous la forme d'une personne morale, et aura réglementé son organisation. Cela suffit en effet pour que nous trouvions dans l'œuvre une fois constituée les deux éléments essentiels de la personnalité : d'une part l'intérêt collectif et permanent d'un groupe humain plus ou moins étendu (une famille, les pauvres d'un village, la succession des personnes qui occuperont une charge ecclésiastique déterminée, etc.) ; de l'autre l'organisation de la volonté. Il serait contradictoire d'admettre cette forme de la fondation et de ne pas considérer celle-ci comme une personne morale.

Dans tous les cas que nous venons de passer en revue (sauf pour l'Etat et pour les associations purement volontaires), la volonté est plus ou moins artificielle. Non seulement elle n'est pas la volonté du groupe au sens métaphysique du mot; mais encore elle ne lui est attribuée que par le dehors ; elle ne naît pas dans le groupe lui-même. Si on peut la lui attribuer légalement sans faire violence aux faits sociaux, c'est que l'on peut présumer que le groupe lui-même y consent (1). Mais en somme il nous paraît évident qu'il y a ici une volonté *légale* du groupe bien plus qu'une volonté *naturelle*. Il y a *représentation* du groupe par certaines personnes sans que cette représentation s'explique par la volonté manifestée des membres du groupe. Dans tous les cas du reste, même dans les premiers, la volonté naturelle n'est jamais à nos yeux que celle des personnes physiques, et il y a un phénomène de représentation de la personne morale; la seule différence, c'est que dans les premiers cas ce phénomène se rapproche bien davantage de la réalité (2).

(1) C'est pour cela que nous disons volontiers, même dans ce cas, que la volonté peut *socialement* être attribuée au groupe.

(2) Les deux conditions que nous venons de passer en revue sont seules nécessaires et suffisantes pour donner naissance à la personnalité morale. Il est évident qu'il y a deux degrés possibles : l'être collectif est *apte* à être personnalisé dès qu'il réunit ces deux conditions; il devient personne morale ou juridique lorsqu'il est reconnu par la loi positive. — La loi, en faisant cette reconnaissance, ne fait pas une opération d'une autre nature qu'en reconnaissant la personnalité humaine. — Elle y a seulement pas la force des choses un pouvoir plus large d'appréciation. Mais les principes de droit naturel que nous avons rappelés plus haut nous amènent à conclure que la loi *doit* en principe reconnaître cette personnalité toutes les fois qu'elle constate la réunion spontanée des deux éléments essentiels : un intérêt collectif licite, une volonté capable de le représenter.

3° — Avant de terminer, nous croyons utile de faire deux observations qui achèveront de préciser la portée de notre théorie. Bien que nous admettions que la volonté du groupe personnalisé n'est au fond qu'une volonté légale, nous ne pensons pas que l'on doive assimiler entièrement la représentation de la personne morale à la représentation des incapables. Il y a ici une différence que l'école germaniste a eu le mérite de mettre en pleine lumière, et sur laquelle nous nous trouvons d'accord avec elle. Dans la représentation d'un individu par un autre, le représentant et le représenté sont deux personnes absolument distinctes. Même lorsque le représenté est incapable, il n'est pas absolument dénué de volonté personnelle : derrière le représentant, il y a donc une autre volonté que la sienne, celle du représenté, et le droit ne peut pas toujours en faire abstraction d'une manière complète. Il admettra, par exemple, que sa bonne foi personnelle sera prise en considération pour écarter les conséquences juridiques de la mauvaise foi du représentant ou réciproquement. Dans la représentation de la personne morale au contraire, il n'y a rien de semblable. Le représentant *incarne* en quelque sorte la volonté de la personne morale; derrière lui, il n'y a pas autre chose que les volontés souvent confuses et contradictoires des membres de la collectivité, volontés dont le droit ne peut tenir compte (1). Le représentant est du reste lui-même une partie de cette personne morale qu'il incarne; il est un des rouages, le principal, de l'organisation qui a pour objet de dégager sa volonté. C'est pour cela qu'on le désigne souvent sous le nom d'*organe*; et, comme nous l'avons déjà dit ailleurs, nous y consentons, à condition qu'on n'oublie pas que cet organe n'est pas un instrument purement passif, comme l'organe du corps humain, mais que c'est en lui que la volonté réside en réalité, et qu'il est lui-même une personne. Ce n'est point encore ici le lieu de dégager les conséquences de cette idée; nous tenons seulement à faire remarquer qu'elle ne peut être admise que dans une doctrine qui ne sépare pas la personne morale des membres qui la composent. La théorie de la fiction est condamnée à modeler entièrement la repré-

(1) Cpr. JELLINEK. *System*, pp. 28 et 213.

sentation de la personne morale sur la représentation des incapables, puisqu'elle fait de la première une entité idéale absolument distincte du groupement qui la constitue.

De même, et par une raison toute semblable, nous devrons admettre dans notre théorie qu'il y a, entre le groupe et ses membres, des relations d'une nature particulière, différentes par leur nature des relations juridiques qui peuvent exister entre personnes entièrement distinctes. Si nous attribuons les droits de la personne morale au groupe envisagé collectivement, et non aux membres individuels de ce groupe, nous n'oublions pas que ces derniers en font partie. Nous pouvons donc, dans des cas très divers, tenir compte de leur qualité de membres du groupe, et par exemple essayer de construire leurs droits sur les biens de la personne morale autrement que des droits sur la chose d'autrui. Sur ce point encore et sur tous ceux qui y touchent, nous devons ici nous borner à une indication générale. Nous renvoyons à de prochaines études l'examen des conséquences de détail auxquelles conduit notre théorie.

L. Michoud (1),
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Grenoble.

(1) V. notice biographique dans le numéro de mars-avril 1897, tome VII, p. 84.

LA PAIX HISPANO-AMÉRICAINE

En août 1898, par l'entremise du gouvernement français, mandataire de la nation espagnole, des pourparlers s'établissaient entre les cabinets de Madrid et de Washington ; et, le 12, un protocole réglait entre l'Espagne et les Etats-Unis les préliminaires de paix et décrétait un armistice. Ainsi se terminait une guerre désastreuse pour l'Espagne, lui enlevant les dernières de ses colonies du Nouveau-Monde et faisant passer la perle des Antilles sous le protectorat sinon sous la domination de l'Union. Quelque douloureuse que fût pour la nation espagnole la consécration officielle de sa défaite, tout valait mieux pour elle que la continuation des hostilités, où elle devait être finalement écrasée par un ennemi trop supérieur en nombre, après avoir vu peut-être les navires au pavillon étoilé porter sur ses côtes mal défendues l'invasion, l'incendie et la mort. Voilà pourquoi le ministre des affaires étrangères de la république française, fier à bon droit de la confiance inspirée par notre diplomatie, disait, avec raison, dans une circulaire du 15 août, qu'il avait accueilli la demande d'intervention du gouvernement espagnol par des considérations d'humanité unies à ses sentiments d'amitié pour les parties belligérantes (1).

Tout semblait donc fini, et l'on pouvait s'attendre à voir les négociations ultérieures entre les plénipotentiaires des deux nations marcher sans entraves et aboutir à la conclusion d'une paix facile. C'est en effet de cette manière que les choses se passent habituellement. Le traité définitif est basé sur l'esprit qui a présidé aux préliminaires ; les Etats litigants savent à quoi s'en tenir, et les conférences ne portent que sur des

(1) *Livre jaune* publié par le gouvernement français en octobre 1898.

points de détail qui ne risquent guère de brouiller les parties. Tous les sacrifices ont été déjà consentis de par le protocole intervenu au sujet des préliminaires dont le traité de paix est la consécration. Comment donc se fait-il que tout se soit passé différemment entre les Américains et les Espagnols, et que la commission réunie à Paris pour élaborer le traité définitif ait failli un moment se dissoudre sans avoir réalisé son œuvre? En effet, après plusieurs séances dans lesquelles les prétentions américaines et espagnoles furent absolument inconciliables, on agita un instant à Madrid la question de savoir si l'Espagne ne se retirerait pas des délibérations, en proclamant à la face du monde qu'il lui était impossible de laisser l'Amérique substituer une nouvelle rédaction à celle du protocole ou refuser d'accepter des obligations imposées par le droit des gens.

Quelle aurait été la conséquence de cette conduite? Sur ce point les avis sont partagés. Les Etats-Unis auraient peut-être repris les hostilités, ce qui semblait indiqué par le projet d'envoi, dans les eaux espagnoles européennes, d'une escadre commandée par le commodore Schley, projet qui, avant la signature du protocole, avait été plus ou moins dans la pensée des hommes d'Etat américains. Il est plus probable que le protocole de Washington serait purement et simplement resté en vigueur et que, par suite, les Etats-Unis auraient, en vertu de ses dispositions, gardé Cuba et Porto-Rico, en occupant les Philippines contrairement à la volonté de l'Espagne. D'autre part, les relations diplomatiques, interrompues par la guerre, n'auraient pas été reprises. Quoi qu'il en soit, telle n'a point été la manière d'agir des commissaires espagnols. Après avoir fait entendre une protestation énergique, soit contre l'attitude du gouvernement américain qui se refusait à toutes les discussions, soit contre le message du président Mac-Kinley, du 6 décembre 1898, qui avait maladroitement rappelé l'affaire de l'explosion du *Maine* dans des termes humiliants pour l'Espagne, ils ont apposé leur signature au bas de l'instrument diplomatique contenant les négociations. Dès lors, la paix est aujourd'hui officiellement rétablie entre les Etats-Unis d'Amérique et la Péninsule.

Les difficultés qui, dans les conférences tenues à Paris, ont

failli, un instant, mettre en opposition absolue les plénipotentiaires américains et espagnols, ont porté sur deux points principaux qui sont: la prise en charge de la dette coloniale et la possession des Philippines. Les Espagnols prétendaient que les Américains devaient se charger du fardeau de la dette coloniale ou tout au moins l'imposer au nouveau pouvoir constitué en dehors d'eux ; ils affirmaient, d'autre part, que le traité préliminaire ne justifiait en rien la mainmise de l'Union sur l'archipel des Philippines. Les Américains, au contraire, soutenaient que la dette coloniale ne devait concerner ni eux-mêmes ni les pouvoirs publics quelconques ultérieurement établis, et que l'Espagne seule avait à prendre tels arrangements qu'il conviendrait avec les porteurs de cette dette. La prise de possession des Philippines était également pour eux conforme au protocole des préliminaires de paix, et, à défaut, se justifiait, tout au moins, par le droit de conquête. Reprenons successivement l'exposé de cette double prétention, et voyons de quel côté étaient les textes et le droit international public. Nous examinerons ensuite quelles seront les conséquences probables de la prise de possession de Cuba et des Philippines par l'Union, au point de vue des destinées futures de l'île et de l'archipel.

I

Eu égard à la dette coloniale, les Espagnols pensaient que le peuple qui a les avantages de la possession, doit en avoir également les charges. C'est là un principe de droit public qui ne paraît pas susceptible de grandes controverses, car il n'est que l'application à un Etat de cette règle absolument vraie entre particuliers : « *ubi emolumentum ibi onus esse debet.* » Toute succession *in universum jus* amène une attribution proportionnelle d'actif et de passif. Et, si la chose est certaine quand un particulier succède à un autre, pourquoi n'en serait-il pas ainsi quand c'est un Etat qui succède à un autre Etat ? Le point est accepté, du reste, en général, par les publicistes du droit international (1). C'est l'idée que M. F. de Mar-

(1) Selosse, *Traité de l'annexion*, p. 201 ; Heffter, *Le droit int. de l'Europe*, §§ 25-

tens, professeur à l'Université de Saint-Pétersbourg, exprime sous cette forme humoristique et saisissante : « En matière de droit international, il n'y a pas de succession sous bénéfice d'inventaire » (1). L'opinion opposée a cependant été soutenue par quelques auteurs. C'est ainsi que M. Chrétien, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Nancy, pense que « l'Etat cessionnaire ne doit pas prendre à sa charge une part de la dette publique du cédant proportionnelle à la portion arithmétique que représentaient les provinces cédées dans l'étendue du territoire de ce dernier ». Il en donne pour raison que « l'aliénation par le débiteur d'une partie quelconque de son patrimoine n'emporte pas de plein droit transmission à l'acquéreur d'une part proportionnelle des obligations consenties envers des tiers. Ces obligations, en effet, grèvent le patrimoine entier sans affecter spécialement chacun des biens ou chacune des parties qui le composent » (2). Cette façon de raisonner ne semble pas rendre un compte exact de la manière dont les dettes sont contractées par les Etats. Les pouvoirs publics qui représentent la nation au moment où elle se constitue débitrice, agissent au nom de tous les citoyens faisant partie de la collectivité. Dès lors, chacun d'eux est censé devenir débiteur, ce qui est, du reste, la vérité exacte, puisque c'est grâce aux impôts qui pèsent sur tous qu'est assuré le service de la dette. Par suite, quand une fraction de pays se détache de la masse, les citoyens faisant partie de la fraction détachée doivent transporter à l'Etat nouveau auquel ils s'agrègent, la part proportionnelle de dette qui leur incombait dans l'ancien état de choses. Et, du reste, dans tous les cas, M. Chrétien et ceux qui ont suivi son idée estiment que le cessionnaire succède aux droits et obligations résultant de contrats régulièrement stipulés par l'administration antérieure, *pour des objets d'intérêt public concernant spécialement le pays cédé* (3). Donc, leur raisonnement doit être limité à la partie de la dette nationale espagnole appliquée au maintien de l'ordre à Cuba

72; Bonfils, *Manuel de dr. int. pub.*, §§ 222 et s.; Neumann, *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 69; Calvo, *Droit intern.*, § 2487; Bluntschli, *Droit int. codifié*, §§ 47, 59, 732; Despagnet, *Droit int.*, §§ 90 et s.

(1) *Traité de droit intern.*, I, p. 369.

(2) *Principes de droit intern. public*, I, § 139. Comp., dans le même sens, Dudley Field, *Projet d'un code international*, § 23.

(3) *Loc. cit.*, p. 114, *b*).

(et aux Philippines, car la thèse est la même dans les deux cas) et ne doit pas être étendu aux dettes coloniales.

La pratique constante des traités d'annexion est en accord absolu avec la doctrine par nous indiquée ci-dessus. Les traités de Campo-Formio de 1797 et de Lunéville de 1801 l'ont consacrée ; elle a trouvé place dans l'article 21 de l'acte du congrès de Vienne du 30 mai 1814, qui a donné lieu à tant de bouleversements en Europe, et servi de base à quatorze traités où elle figure expressément par application de l'art. 21 précité. On peut citer, dans le même ordre d'idées, le traité de 1839 entre la Belgique et la Hollande, celui de 1859 relatif à la cession de la Lombardie, celui de 1860 concernant la Savoie ; les deux conventions de 1864 relatives, l'une à l'annexion à l'Italie de certaines provinces des Etats de l'Eglise, et l'autre à l'acquisition par l'Autriche et la Prusse des duchés de Sleswig, de Holstein et de Lauenbourg ; le traité de 1866 opérant cession de la Vénétie à l'Italie. Les mêmes principes sont appliqués dans le traité de Francfort de 1871 : par l'art. 21, l'Allemagne s'engage à payer la somme de 325 millions à la France pour libérer de certaines charges les territoires cédés. D'autre part, le traité de Berlin de 1878 laisse à la charge de la Bulgarie, du Monténégro et de la Serbie une portion contributive de la dette ottomane. Et quand, par la loi du 22 septembre 1866, la Prusse anéantit l'indépendance du Hanovre, du duché de Nassau, de la Hesse électorale et de Francfort-sur-le-Mein, elle se chargea spontanément des dettes et de toutes les charges internationales de ces Etats (1).

Il est intéressant maintenant de rechercher comment ces principes vérifiés en Europe ont été suivis dans le nouveau monde. Là, les colonies espagnoles, au fur et à mesure de leur émancipation du joug métropolitain, en ont affirmé l'étroite application dans onze traités signés à cet effet de 1836 à 1870. Et les Etats-Unis ont, eux aussi, tenu la même conduite, que le président Tyler précisait en ces termes dans un message de 1884 : « nous ne pouvons honorablement prendre les terres sans prendre à notre charge le paiement complet de toutes les dettes qui pèsent sur elles ». Ce que le président Tyler affirmait ainsi au sujet du Texas, fut pratiqué d'une manière indi-

(1) De Martens, *loc. cit.*, p. 370.

recte vis-à-vis de celui-ci. Pour permettre au pays annexé de faire face à sa dette qui s'élevait à plus de dix millions de piastres, l'Union renonça à la propriété des terres appartenant à l'Etat et qui auraient dû, par suite, lui revenir. Et les terres n'ayant pas suffi, on vota en faveur des créanciers non payés sept millions et demi de piastres supplémentaires. Enfin, le traité de Guadalupe Hidalgo du 2 février 1848, qui rétablit la paix entre les Etats-Unis et le Mexique, mettait à la charge des premiers le paiement de sommes considérables destinées à acquitter des dettes du second, en raison de la cession du Nouveau Mexique et de la Californie (1). Comme arbitres, les Etats-Unis ont tenu la même conduite, notamment à propos d'un litige pendant entre le Chili et le Pérou. Ils déclarèrent que le Chili devait, sur les terrains qu'il acquérait, remplir les obligations imposées par la loi péruvienne.

Tout ce qui précède tend donc à faire considérer comme absolument singulière, au point de vue du droit international, la conduite actuelle des Etats-Unis. Sans doute que la doctrine de Monroe reçoit ici une extension de plus, et qu'il sera désormais vrai de dire, non seulement : « *l'Amérique aux américains* », mais encore et surtout : « *à l'Amérique le droit américain* ». Il est probable que le président Mac-Kinley n'a plus la manière de voir de Mr Tyler et de tous les présidents de la période primitive. Et c'est ce qui explique que le traité de 1898 ne ressemble point à celui de Guadalupe Hidalgo ni à la sentence arbitrale entre le Chili et le Pérou.

On a si bien compris à Washington combien était forte la position espagnole, qu'on a cherché à la tourner par un argument tiré de la situation exacte de la perle des Antilles. Nous n'annexons pas Cuba, a-t-on dit ; donc nous ne pouvons en assumer la dette. Soit, ont répondu les Espagnols ; mais alors engagez-vous à la faire supporter par la souveraineté quelconque qui héritera de Cuba et qui, ayant les avantages de la possession, doit en avoir les charges. Et les Etats-Unis ont refusé, déclarant qu'ils ignoraient quelle serait cette souveraineté, qu'elle était *in pendenti*, et que l'île constituait entre leurs mains un simple dépôt pour le compte de qui il appartiendrait. Cette théorie est encore inadmissible au point de vue

(1) Conf. sur ce point : Nolte, *Histoire des Etats-Unis d'Amérique*, II, p. 200.

international ; la souveraineté d'un pays ne peut point rester vacante. Dans l'espèce, les Etats-Unis n'avaient que trois procédés à suivre : ou bien annexer Cuba purement et simplement comme Porto-Rico ; ou bien établir ou faire établir par les habitants la république cubaine ; ou bien enfin garder la souveraineté intérimaire pour la remettre à qui de droit. Mais, avec ce dernier parti, qui est en fait celui qui paraît devoir être accepté, ils contractent l'obligation, sinon d'assumer temporairement la dette, tout au moins de l'imposer au nouvel ordre de choses auquel ils remettront la souveraineté. Qu'importe que cette situation se prolonge ; elle n'aboutira pas moins après cinq, huit, dix ans, comme après cinq, huit, dix jours, à cette proposition juridiquement inéluctable : on n'accepte pas une souveraineté sous bénéfice d'inventaire ; là où va l'actif, là va le passif : « *res transit cum suo onere* ». Et la fin de non recevoir absolue opposée par l'Union à la légitime demande de l'Espagne était d'autant plus singulière, que la saine interprétation des préliminaires de la paix aboutissait nettement à cette conclusion que la souveraineté de Cuba passait aux Etats-Unis, soit pour leur propre compte, soit pour celui du peuple cubain. En effet, l'article Ier stipule que l'Espagne renonce à sa souveraineté sur la grande Antille, en conformité de l'article Ier de la résolution conjointe du 19 avril 1898 constituant la loi fédérale de déclaration de guerre et portant que le peuple cubain sera libre et indépendant. Aucune autre disposition du protocole n'est relative à ce point ; et l'article 4 se borne à viser les mesures concernant l'évacuation qui seront prises par des commissaires nommés par les deux parties. Ainsi, le traité préliminaire ne se préoccupe que de l'abandon consenti par l'Espagne et laisse, par suite, une liberté absolue aux commissaires réunis à Paris pour tirer les conséquences de cet abandon, en s'inspirant de l'article Ier du protocole et de la déclaration du 19 avril. Or, le bon sens et le droit enseignent qu'une renonciation à un droit perpétuel de sa nature, tel que le droit de propriété, se produit toujours au profit de quelqu'un ; et, pour employer la terminologie de l'école, qu'elle est faite *in favorem* et équivaut à une cession. Quel devait donc être, suivant l'esprit du protocole et de la loi fédérale précitée, le bénéficiaire définitif ? c'était évidemment le peuple cubain. Mais

ce peuple ne pouvait prendre charge immédiate, car il ne constituait pas encore un Etat organisé, une entité internationale. Donc le bénéficiaire provisoire, c'était l'Union, son fondé de pouvoirs, qui avait fait la guerre pour le libérer de la domination espagnole. Et l'Union acceptait très librement et très expressément ce rôle en désignant elle-même les commissaires chargés de régler l'évacuation, en occupant provisoirement l'île, en y nommant un gouverneur, en y faisant régner l'ordre, en accomplissant, en un mot, tous les actes d'un protectorat non dissimulé. Et la différence de rédaction de l'article 1er et de l'article 2 du protocole fait très bien apparaître ce que nous venons d'avancer. Tandis que l'article Ier stipule, en effet, la renonciation *in rem* et pour le compte de qui il appartiendra, au contraire l'article 2 indique formellement les Etats-Unis comme les bénéficiaires directs et immédiats relativement à Porto-Rico.

Le droit strict, l'équité, les usages, les traités étaient donc d'accord pour imposer aux pouvoirs publics établis à Cuba la prise en charge et de la dette nationale espagnole appliquée au maintien de l'ordre dans la grande Antille, sur justifications à cet égard à fournir par l'Espagne, et de la totalité des dettes coloniales, également à de certaines justifications dont il sera plus bas question. Dans tous les cas, s'il pouvait y avoir quelque doute sur le premier point, le second n'en pouvait comporter aucun. Dès lors, le gouvernement espagnol aurait le droit strict de décliner toute obligation vis-à-vis des porteurs de la dette cubaine, l'attitude des Etats-Unis constituant un de ces cas de force majeure qui rendent impossible l'exécution des prestations les plus légitimes. Le cabinet madrilène a fait tous ses efforts pour sauvegarder les droits des créanciers spoliés, et refusé son acquiescement aux mesures de lésion dont ils sont les victimes. Il pourrait maintenant se borner à leur donner l'alarme, à leur conseiller de constituer des comités de défense, de se grouper, de réclamer énergiquement, et affirmer très justement qu'en allant au-delà il compromettrait les intérêts, soit de la patrie elle-même, soit des autres créanciers qui éprouveraient un injuste dommage, si on les forçait à concourir avec les porteurs cubains,

pour le cas possible où la métropole ne pourrait pas faire face à tous les engagements.

Au surplus, au point de vue juridique, quand un Etat a constitué une dette garantie par des impôts spéciaux, notamment par les douanes coloniales comme à Cuba, il ne contracte ainsi qu'une obligation subsidiaire et soumise à une sorte de bénéfice de discussion. C'est, en effet, seulement à défaut du débiteur principal insolvable, qui est dans l'espèce la grande Antille, qu'il a entendu être obligé ; c'est parce qu'il savait pouvoir compter sur le rendement des impôts assignés au capital et aux intérêts de la dette, qu'il a contracté lui-même. Il ne peut donc être tenu que si les choses restent entières et s'il n'est pas dépossédé de la jouissance des sommes que ces impôts lui procurent. Différemment, son équilibre budgétaire est détruit ; ses finances sont bouleversées ; et il est acculé à la banqueroute. Plutôt que d'accepter cette situation qui compromettrait les intérêts vitaux dont il est le dépositaire, mieux vaudrait pour lui se replonger dans une lutte désespérée où il sombrerait glorieusement peut-être, mais où peut-être aussi il serait secouru par ceux qui, impassibles jusque-là, pourraient ne pas consentir à le laisser rayer de la liste des Etats. Si donc les Espagnols n'usent point de leur droit strict, s'ils consentent à se charger en totalité ou en partie de la dette coloniale, ils accompliront ainsi un acte qui, bien que ne pouvant être qualifié de libéralité puisque la métropole est subsidiairement obligée, démontrera qu'ils possèdent à un très haut degré le sentiment de cette justice éternelle et immanente qui place sur la même ligne le devoir moral et l'obligation proprement dite. Payant fièrement, malgré les désastres et les pertes de toute sorte dont la guerre qui vient de finir a été la source, une dette très récusable pour les motifs ci-dessus indiqués, l'Espagne se placera, dans l'estime universelle, au rang le plus enviable (1).

La prétention de l'Union au sujet de la dette coloniale est tellement exorbitante qu'elle donnerait peut-être à penser

(1) A la fin de février 1898, le ministre des finances du cabinet Sagasta, répondant à M. Silvela, affirmait que la garantie hypothécaire ainsi que celles des douanes et autres revenus des Antilles subsistaient, car la question de la dette coloniale n'aurait pas été tranchée par la conférence de Paris. Il fallait, disait-il, voir si ceux qui détenaient ces revenus débouteraient de leurs prétentions les

que cette dette ne réunit pas tous les caractères nécessaires pour être acceptée par ceux qui hériteront de la souveraineté sur les anciennes possessions espagnoles. Les Américains ne l'ont point dit expressément ; mais ils paraissent le croire et agissent comme s'ils en étaient convaincus. Il convient donc d'indiquer rapidement ici comment les Espagnols justifient la parfaite légitimité de la dette coloniale. Ils ont, en effet, bien compris combien la question était grave pour leurs intérêts ; et, afin d'édifier l'Europe, ils ont cru devoir répondre par avance à l'objection qui précède, même si elle n'était pas expressément articulée.

Voici comment, d'après des documents qui, s'ils n'émanent pas d'une source officielle, paraissent cependant offrir les plus sérieuses garanties de véracité, on doit apprécier la constitution de la dette coloniale. L'examen de ces documents aura un double intérêt. Tout d'abord, il éclairera l'opinion

créanciers coloniaux. A la suite de cette déclaration si singulière en présence de la netteté des affirmations des commissaires américains, M. Puigcerver ajoutait que l'engagement de l'Espagne était, dans tous les cas, *subsidiaire*, et fondé plutôt en équité qu'en droit. Il est bien difficile de prédire quelle sera, sur ce point, l'attitude du cabinet conservateur présidé par M. Silvela, qui vient de succéder au cabinet Sagasta, ainsi que celle des Cortès, qui, après la dissolution imminente, remplaceront le Parlement actuel. On peut cependant penser que les intentions du président du Conseil, et, par suite, du gouvernement, sont favorables en principe aux intérêts des créanciers coloniaux. Voici, en effet, comment s'est exprimé M. Silvela, dans un entretien qu'il a eu avec un correspondant du *Temps*, à la date du 9 mars 1899 : « Nous espérons, a-t-il dit, entreprendre, d'une façon résolue et complète, la réorganisation de nos finances, en mettant en harmonie les droits des créanciers de l'État avec les ressources que l'on pourra trouver pour les budgets de l'avenir, où devront figurer et les dépenses les plus indispensables après la réalisation d'économies sérieuses, et le service des dettes de l'Espagne *et des dettes des colonies qui ont reçu, quoi qu'on en dise, non pas une garantie subsidiaire, mais bien une garantie générale de la nation espagnole, à laquelle nous ferons honneur dans la limite du possible*. Il appartiendra au ministre des finances, cela va sans dire, de préciser les modifications, les sacrifices nécessaires, qui me semblent devoir porter surtout sur les amortissements des dettes, qui pourraient être par exemple distribués sur une plus longue période ou autrement modifiés. » Ajoutons que l'on écrivait de Madrid, le 13 mars dernier au journal le *Temps*, que la ratification du traité de paix sera signée par la reine-régente parce que le gouvernement est d'avis que le concours des Cortès n'est pas nécessaire. La Constitution de 1876 reconnaît en effet le droit au roi de négocier et de ratifier les traités. Par l'autorisation votée par les Chambres en septembre, aucune limitation de ce droit ne fut faite, puisque le texte disait que le gouvernement était autorisé à céder les territoires et à renoncer à la souveraineté sur les colonies. Dans la session récente du Sénat les conservateurs avaient soutenu la même interprétation de la Constitution dans leur contre-projet. Non seulement les conservateurs et le groupe du duc de Tetuan, mais aussi les libéraux dissidents de Gamazo votèrent ce contre-projet. Il est vrai que tous les autres partis libéraux, les démocrates, les républicains et les carlistes contestèrent cette interprétation.

publique au sujet de faits importants généralement inconnus ou connus seulement dans leurs grandes lignes. Et, en outre, il montrera comment le gouvernement madrilène entend prouver qu'il s'est constamment conformé, dans la question cubaine, aux règles du droit international public. Ces règles sont relatives au double ordre d'idées suivant : *a*) les dettes contractées doivent être légitimes, c'est-à-dire créées en conformité des lois de l'Etat emprunteur ; *b*) elles ne peuvent concerner que des fins utiles et les besoins réels du pays auquel on les destine. Appliquons ce double criterium aux dettes coloniales dont nous nous occupons. En premier lieu, l'Espagne était bien incontestablement le pouvoir légitime établi à Cuba. Sans protestation aucune, tout le monde lui concédait les Antilles comme colonies ; et les Etats-Unis traitaient officiellement avec elle en cette qualité. Il est bien vrai que c'est grâce à eux que la révolution cubaine a pu si longtemps résister à la Métropole, par le secours des nombreuses expéditions flibustières qui, dès 1895, lui donnèrent l'impulsion. Le fait est notoire, et l'un des diplomates américains les plus autorisés, M. Phelps, n'a pas hésité à le préciser dans une lettre adressée à M. Morton, ex-vice-président des Etats-Unis, à la date du 28 mars 1898, en ajoutant qu'avec la vingtième partie de leurs forces maritimes les Américains auraient pu fermer l'unique source de la rébellion. Ainsi, tandis qu'ils avertissaient officiellement l'Espagne de la nécessité absolue de rétablir l'ordre public troublé à Cuba par l'insurrection, ils étaient secrètement les promoteurs et les pourvoyeurs du mouvement insurrectionnel ! Une pareille attitude était bien plus grave que celle, pourtant si sévèrement jugée, de l'Angleterre dans l'affaire de l'Alabama.

Quoi qu'il en soit, l'Espagne avait bien qualité pour contracter les dettes relatives à Cuba ; et, d'autre part, toutes les précautions prises pour l'exécution des mesures décidées concernant la création, la conversion et l'amortissement de ces dettes, ont été strictement conformes à la constitution. C'est ainsi qu'une loi du 5 juin 1880 prescrit la liquidation des dettes du trésor cubain ; qu'une autre du 7 juillet 1882 crée une petite dette amortissable à 3 0/0. A partir de 1885, commencent les émissions de la dette hypothécaire garantie

par des revenus coloniaux déterminés. La première émission a lieu en vertu d'une loi du 13 juin 1885 et de décrets royaux du 10 mai 1886 ; la seconde est autorisée par des décrets royaux du 7 septembre 1890. Après avoir épuisé toutes les sommes produites par l'émission de 1890, l'Espagne est obligée d'engager ses propres ressources pour continuer la campagne. Une loi du 10 juillet 1896 autorise l'émission et la négociation des obligations sur ses douanes (Décrets royaux des 5, 9 et 20 novembre 1896, 7 mai 97 et 7 janvier 98). Enfin, un décret royal du 2 avril 1898 crée pour la grande Antille quelques autres dettes gagées sur les revenus de la péninsule. Quant aux Philippines, car, pour elles, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, la question est, sous la réserve de la différence des chiffres, la même que pour Cuba, une loi du 10 juin 1897 a autorisé le gouvernement à émettre une dette hypothécaire avec garantie spéciale sur les douanes de l'archipel. Des décrets et ordres royaux des 28 juin, 23 et 25 juillet 1897 ont statué sur l'émission.

Après avoir exposé les motifs pour lesquels les dettes coloniales ont été contractées et les formes usitées à cette occasion, les Espagnols font observer que, contrairement aux allégations des feuilles américaines, il n'était nullement nécessaire de consulter sur ce point la colonie pour le compte de laquelle était fait l'emprunt. Celle-ci, en effet, était représentée soit par ses députés ou sénateurs aux Cortès, soit par les autorités législatives locales ou déléguées par le souverain. Tout s'est donc passé constitutionnellement ; et, pour l'établissement d'un emprunt colonial, il n'était ni possible ni nécessaire de bouleverser le système politique ordinaire et de modifier l'organisation nationale.

Au sujet de cette première proposition que les dettes contractées étaient légitimes et créées en conformité des lois de l'Etat emprunteur, la démonstration espagnole nous paraît inattaquable. On se souvient que la seconde est relative à cette idée que la dette coloniale a été appliquée à des fins de nécessité et d'utilité pour la grande Antille. Ici, les Espagnols, reprenant l'histoire des relations de Cuba avec la péninsule depuis les origines, cherchent à établir que l'île a joui de la condition économique la meilleure et la plus enviable, et que

l'Espagne, non seulement a fait tous les sacrifices possibles dans ses relations avec elle, mais encore a contribué à couvrir les charges coloniales avec son trésor personnel. Il est inutile, au point de vue qui nous occupe, d'entrer dans cet ordre d'idées qui peut être assez contestable. L'Espagne, en effet, sentait bien qu'elle n'avait pas fait pour Cuba tout ce qui était nécessaire, puisqu'elle lui octroyait, peu de temps avant la guerre, une constitution qui probablement aurait arrangé les choses si les Etats-Unis n'avaient brusqué les événements par la crainte de n'avoir plus aucune raison d'intervenir dans l'Antille pacifiée. Mais, il est une considération qui paraît, au contraire, très acceptable pour la justification de la dette cubaine, c'est que le gouvernement de Madrid dut recourir à des mesures économiques extraordinaires pour réprimer les mouvements insurrectionnels. Tant que la situation, tout en étant quelque peu tendue, restait cependant à peu près normale, l'Espagne a subvenu aux besoins de l'administration de la grande Antille, soit avec les revenus personnels de celle-ci, soit même dans une certaine mesure avec le trésor métropolitain. Mais, le jour où se sont produits les mouvements séparatistes de 1868 et de 1895, il a fallu recourir à des ressources anormales et créer la dette aujourd'hui en circulation, émise avec la garantie hypothécaire des douanes et autres impôts cubains et montant à 1.424.089.500 pesetas nominales. Or, l'Espagne affirme qu'elle avait le droit et le devoir d'agir ainsi. L'intérêt de la colonie exigeait le maintien de l'ordre à tout prix ; il fallait préserver les personnes et les propriétés des atteintes des insurgés. Ce n'est pas après coup que l'on doit juger les évènements et dire : les sommes empruntées par l'Espagne et gagées sur Cuba ont servi à défendre la domination espagnole aujourd'hui disparue ; elles doivent donc rester à la charge de l'Espagne, puisqu'elles ont été utiles à des intérêts espagnols. Avec un pareil raisonnement on libérerait tous ceux qui annexent de nombre d'obligations contractées pourtant dans l'intérêt évident du pays annexé. Et, en effet, dans le cas spécial de l'insurrection cubaine, la métropole défendait à la fois et sa propre domination et les intérêts de l'île, qui aurait été sûrement dévastée par les bandes insurgées, malgré tous les efforts de leurs chefs, si l'Espagne eût brusquement

évacué Cuba. La sécurité des ressortissants étrangers aurait été également compromise par cette manière d'agir, et des réclamations sans nombre se seraient produites. L'Espagne a donc fait son devoir en prenant les mesures nécessaires pour comprimer l'insurrection, mesures qui auraient abouti sans l'intervention occulte de l'Union. Et son droit absolu l'autorisait à obtenir de la population cubaine, qui lui demandait avec raison aide et protection, les sacrifices nécessaires pour lui permettre d'accomplir son œuvre. Les destins ont été contraires à la péninsule ; elle abandonne la grande Antille ; et, dès lors, cette dernière, devenue indépendante, trouve son patrimoine grevé des charges qui ont été légalement et légitimement créées avant son indépendance. En les répudiant, elle commet un acte semblable à celui du mineur qui, devenu majeur, essayerait de se soustraire aux obligations dûment contratées en son nom par son tuteur.

II

C'est encore en opposition absolue avec les idées du cabinet de Madrid que s'est résolue la question des Philippines. Les commissaires américains ont invoqué ici un double argument et se sont basés, soit sur l'article 3 du protocole, soit sur le droit de conquête. L'article 3 du protocole est ainsi conçu : « Les Etats-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille, en attendant la conclusion d'un traité de paix qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines ». Les commissaires américains considéraient ce texte comme consacrant sans aucun doute possible le droit de leur pays sur les Philippines. L'expression qui leur paraissait essentielle était celle de *contrôle* ; en effet, disaient-ils, le protocole a été rédigé en anglais, en espagnol et en français. Dans les trois langues ce terme signifie également « intervention, vérification, inspection » ; mais, de plus, en anglais, il implique « autorité, empire et commandement ». Or, c'est bien dans ce sens anglais que le président, qui a eu une part prépondérante dans l'élaboration de l'instrument

diplomatique, a pris le terme de contrôle, car il a déclaré que le texte de l'art. 3 devait seul faire autorité et exprimait le sens précis et exact des prétentions actuellement formulées par l'Union. Donc, ajoutait-on, la note du duc d'Almodavar, transmise par l'intermédiaire de M. Cambon au cabinet de Washington et réservant la souveraineté de l'Espagne sur l'archipel, ne saurait être prise en considération, puisque le texte du protocole en est la contradiction. Bien mieux, déclarait M. Hay, sous-secrétaire d'Etat, auteur d'une note en réponse à celle du duc d'Almodovar, le texte primitif faisait figurer, dans l'article 3, le mot *possession* à la place de celui de *disposition*; et c'est sur les instances de M. Cambon qu'on lui substitua ce dernier vocable réputé moins dur pour l'amour-propre espagnol, mais ayant, au fond, la même portée que le premier.

Cette argumentation revient à déclarer qu'il n'y a qu'un seul vocable qui fasse foi dans l'article 3, c'est le vocable anglais ; des expressions française et espagnole on ne tient aucun compte ; alors à quoi bon la rédaction en triple langue ? De deux choses l'une : ou bien le terme de contrôle sera une de ces expressions ambiguës, sans portée réelle, et la question demeurée entière pourra faire l'objet de négociations nouvelles ; ou bien, les Espagnols ayant eu une idée tout à fait différente de celle des Américains, le traité doit être considéré comme vicié par une erreur essentielle et frappé de nullité. Du reste, il semblait bien téméraire d'affirmer que le président Mac-Kinley avait eu une pensée aussi nette que celle qu'on lui prêtait pour les besoins de la cause, au moment de la signature du protocole. La vérité paraît être qu'en présence de l'opposition énergique faite par des personnages marquants à la politique de l'expansion coloniale, M. Mac-Kinley n'avait fait insérer au protocole que les choses dont on était à peu près sûr, c'est-à-dire l'occupation de Manille. Et les commissaires n'avaient au début que des instructions peu précises pour le même motif. Puis, à la suite de son voyage dans un certain nombre d'Etats de l'Union, pendant lequel le chauvinisme des masses se donna librement carrière, le président modifia ses idées ; dès lors, l'annexion totale fut décidée et les commis-

saires furent prévenus d'avoir à la présenter comme définitivement résolue (1).

C'est bien, au surplus, dans le sens français et espagnol que le terme de contrôle fut pris par un témoin impartial autorisé et animé d'une égale bienveillance pour les deux parties, le ministre des affaires étrangères de France. En effet, dans le livre jaune publié en octobre 1898 pour rendre compte des négociations qui avaient accompagné la signature du protocole, M. Delcassé, exposait dans le dix-neuvième et dernier document, que le protocole stipulait simplement « *l'occupation provisoire de Manille par les forces américaines* ». Donc, pour lui, contrôle était bien pris dans le sens de vérification ou inspection et n'impliquait nullement l'annexion. En définitive, l'article 3 sainement interprété conduisait à cette conclusion que les Etats-Unis devaient provisoirement occuper la baie et le port de Manille et que le gouvernement espagnol conservait la propriété de l'archipel, sauf à s'entendre avec lui pour obtenir des concessions spéciales, telles que des stations de charbon, et organiser d'un commun accord un régime qui fût de nature à donner satisfaction aux aspirations des insulaires. C'est sur cette situation réformée et organisée à nouveau que l'Union aurait eu le droit de contrôle indiqué à l'article 3. Peut-être fût-il allé jusqu'à une sorte de *condominium* entre les deux pays protecteurs de l'archipel; mais sûrement ni l'esprit ni la lettre du protocole n'étaient exclusifs de la souveraineté espagnole.

A défaut des stipulations du protocole, les Etats-Unis se sont basés sur la conquête. Pouvaient-ils l'invoquer dans l'espèce en droit et en fait ? Au point de vue du droit, la conquête, admise par l'antiquité tout entière, a été énergiquement combattue par la plupart des philosophes français et allemands du XVIIIe siècle, comme étant en contradiction directe avec le principe de la souveraineté du peuple qui doit seul pouvoir disposer de lui-même. Et l'Assemblée constituante, en décrétant dans la constitution de 1791 (titre VI) que « la nation française renonce à entreprendre aucune guerre en vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté

(1) Ce point est très nettement mis en relief dans le *Livre Rouge* publié par le gouvernement espagnol en février 1899.

d'aucun peuple », se conformait aux idées généralement reçues à cette époque. Le principe, battu en brèche sous le Directoire, disparut sous l'Empire, mais fut repris par l'école libérale postérieure à 1815 qui flétrit énergiquement la façon avec laquelle les plénipotentiaires de Vienne se permirent de trafiquer des territoires et des personnes. Malheureusement, dans la seconde moitié du XIXe siècle, on a vu l'Allemagne imposer brutalement la conquête dans ses luttes contre le Danemark et la France. Les libéraux allemands n'ont pas hésité à répudier leurs doctrines les plus chères dans cette double circonstance. Après la guerre de 1866, le parti libéral prussien, en grande majorité, s'est prononcé dans le sens de l'annexion à la Prusse du Sleswig, du Holstein, de Francfort, de la Hesse et du Hanovre. Et, pendant la guerre de 1870-71, il a gardé la même attitude eu égard à l'Alsace-Lorraine. Et pourtant, dans l'un comme dans l'autre cas, l'on savait bien que les populations annexées, si on les avait consultées par la voie du plébiscite international, auraient repoussé la nationalité allemande. Quoi qu'il en soit, même après les événements de 1866 et de 1870, le droit de conquête ne paraît pas avoir repris chez les internationalistes l'autorité qu'il avait antérieurement au XVIIIe siècle. Bluntschli déclare, résumant l'opinion généralement admise, qu'il est un mode légitime d'acquérir un territoire, pourvu que le nouvel état de choses ait été reconnu par un traité, ou, à défaut, accepté par les populations du pays conquis (1). Il ajoute : « la conquête est un acte de violence et non un acte légal. Le violence n'est pas une source naturelle du droit ; le droit a, au contraire, pour mission de s'opposer à la violence. Dans tous les cas, ceux qui admettent la légitimité du droit de conquête en dehors de toute autre circonstance accessoire le justifiant, sont d'avis avec Bluntschli et la plupart des auteurs que la conquête n'est attributive que « *si la nécessité du chargement opéré est évidente* » (2). Kluber dans le même sens dit que la conquête n'est légitime que *si le but de la guerre l'exige* (3). Nous pourrions multiplier ces citations ;

(1) *Le droit intern. codifié*, § 289. Sic ; Bonfils, *loc. cit.* § 535 ; de Martens, *loc. cit.*, p. 468 ; Kluber et Ott, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 256.
(2) Bluntschli, *loc. cit.* et Kluber, *loc. cit.*, § 255.
(3) Bluntschli, *loc. cit.* et Kluber, *loc. cit.* § 255.

mais l'idée est en soi tellement évidente, qu'ils nous paraît inutile d'insister davantage sur sa démonstration.

Ces points exposés, on s'aperçoit que même les partisans les plus déterminés du droit de conquête arriveront difficilement à établir que la prise de possession des Philippines par les États-Unis constituait un changement d'une nécessité évidente et était exigée par le but de la guerre. C'est pour libérer Cuba que l'Union s'est mise en mouvement ; il est donc permis de se demander pourquoi elle a tourné subitement les yeux du côté de Manille. Que si elle croyait devoir poursuivre partout les flottes espagnoles, une fois celles-ci détruites et après avoir occupé momentanément les lieux témoins de son succès, elle devait logiquement disparaître de l'archipel. Le but de la guerre était atteint par la libération de Cuba ; Porto-Rico avait été cédé à titre d'indemnité de guerre : aussi bien comprenait-on que les Espagnols fussent difficilement tolérés désormais si près de leur ancienne colonie. Mais tout devait se terminer là ; et l'annexion des Philippines est un des ces faits qui sont aussi difficiles à expliquer, au point de vue du droit des gens, que le refus de prendre en charge la dette coloniale. Nous avouons ne pas être touché par cette justification, hasardée par quelques publicistes américains, que l'Union avait pris les Philippines, soit comme indemnité de guerre, soit pour se substituer à l'Espagne reconnue incapable d'y faire régner l'ordre et la prospérité. Comme indemnité de guerre tout d'abord, l'attribution de Porto-Rico paraissait plus que suffisante. Et, quant à l'organisation de l'archipel, il y avait sans doute fort à faire ; mais rien ne dit que les Américains y réussiront mieux que les Espagnols. Dans tous les cas, il y a, on en conviendra facilement, un parti intermédiaire entre le fait de proposer ou d'imposer des réformes, d'en contrôler l'exécution, et celui d'expulser brutalement les légitimes possesseurs du pays, sous prétexte qu'ils sont incapables de les exécuter eux-mêmes.

Le droit condamne donc la conquête américaine ; néanmoins, en supposant qu'on n'ait point été convaincu par l'argumentation qui précède, l'Union était-elle dans les conditions de fait voulues pour invoquer le droit de conquête ? Le protocole est, on le sait, du 12 août 1898. Il portait, dans son

article 6, que les hostilités étaient suspendues entre les deux pays et que des ordres à cet effet seraient donnés aussitôt que possible par les deux gouvernements aux commandants des forces de terre et de mer. Tous actes de guerre devaient donc immédiatement cesser en présence de cette trêve générale. Et, si les troupes des deux pays non averties continuaient à agir, les contractants étaient responsables et obligés de réparer le dommage. Ces principes proclamés déjà par Grotius et Vattel (1) ne sont constestés par personne aujourd'hui. Au point de vue spécial qui nous occupe, l'effet de l'armistice est de maintenir les belligérants dans le *statu quo* de leur situation respective, sans que l'un puisse empiéter sur celle de l'autre. Il est divers points de vue qui ont pu être controversés, notamment la question des prises maritimes ou celle des approvisionnements de forteresses; mais on n'a jamais douté de la nécessité de conserver les positions acquises antérieurement et de considérer comme nuls tous les actes offensifs faits par l'une des parties (2). Or, les Américains avaient bien, le 7 août, adressé un ultimatum aux défenseurs de Manille; mais c'est le 13 seulement que cet ultimatum fut renouvelé et que la capitulation se produisit. La prise de Manille est donc postérieure à l'armistice; par suite, la conquête, de ce chef, ne peut créer aucun droit à l'Union. Et l'occupation par elle de la baie et du port résulte uniquement de l'article 3 du protocole, avec le caractère transitoire que ce texte lui assigne ; en sorte que, pour être d'accord à la fois avec cet instrument diplomatique et les principes généraux sur l'armistice, les Américains doivent être considérés comme ayant reçu la place de Manille des mains des généraux espagnols en exécution dudit article 3. Pour qu'il en fût différemment, il aurait fallu, ou bien qu'une réserve formelle de l'armistice exceptât les Philippines de la suspension d'armes générale, ou bien que les négociations eussent été postérieurement rompues. Aucune de ces deux

(1) Grotius, *Droit de la guerre et de la paix*, édit. Pradier-Fodéré, t. III. p. 428, liv. III, ch. XXV ; Vattel, *Le droit des gens*, liv. III, ch. XVI, § 239, édit. Guillaumin, III, p. 121.

(2) Heffter, *loc. cit.* p. 331 ; Dudley Field, *loc. cit.* art. 778 ; Bluntschli, *loc. cit.* § 691 : Kents's, *Commentaries*, pp. 160, 161 ; Fiore, *Droit int. codifié*, art. 1153 ; Pillet, *Le Droit de la guerre*, I, p. 264 ; Pradier-Fodéré, t. VII du *Traité de droit int. pub.*, n° 2899 ; Bonfils, *Dr. int. pub.*, n° 1253 ; Despagnet, *Droit int. public*, n° 564.

hypothèses ne s'étant produite, la conquête n'a nullement anéanti la domination espagnole aux Philippines. En somme, la prise de possession de l'archipel, contraire au protocole, contraire au droit des gens, a constitué de la part de l'Union un second coup de force devant lequel l'Espagne a dû s'incliner en protestant, comme elle l'avait déjà fait une première fois à propos de la dette coloniale (1).

III

Etant donné maintenant que Cuba et les Philippines échappent à la domination espagnole, quel va être pour l'une et les autres le résultat du changement intervenu? La question doit être étudiée séparément pour la grande Antille et pour l'archipel. On n'a pas oublié que, au moment où ont éclaté les hostilités entre l'Union et l'Espagne, cette dernière, par des décrets en date des 26, 27 et 28 novembre 1897, avait accordé à la grande Antille une constitution nouvelle et la pratique du *self government*. En vertu de cette constitution à peu près mort-née (2), avait été établi le premier cabinet autonome qui, dès le début de la lutte, s'est partagé en deux fractions, l'une soutenant les intérêts espagnols, l'autre, dite des autonomistes radicaux, apportant son concours aux nationaux cubains pour les aider à former un gouvernement stable et d'accord avec les idées des Américains protecteurs de l'île. En même temps, deux partis étaient en présence : le parti radical dont le général Garcia était le chef, qui avait pris pour devise : Cuba libre sans protectorat d'aucune sorte, américain ou autre ; et le parti conservateur de la république cubaine ayant à sa tête le général Gomez et le président Masso; il avait pour programme : Cuba libre sous un gouvernement protégé par l'Union, comptait beaucoup de partisans de l'annexion aux Etats-Unis dans ses rangs, et répudiait toute

(1) Conf., sur le développement de cette idée, un très intéressant article de M. Rafael de Labra, homme d'Etat espagnol et membre de l'Institut de droit international, publié par la *Revista popular* de Madrid, 1898, 1re année, n° 6.

(2) Conf. sur ce point notre étude sur *l'Autonomie cubaine et le conflit hispano-américain*, dans cette *Revue*, n° 2, mars-avril 1898.

solidarité avec les autonomistes radicaux. C'est surtout sur les agissements de ces derniers, de nature à favoriser les visées du parti du général Garcia, que se basaient les chefs de la république cubaine pour presser les Etats-Unis de reconnaître l'existence de cette république et son gouvernement. Pour affirmer énergiquement les droits de celle-ci, ils avaient eu l'idée de convoquer une assemblée constituante comprenant des délégués civils et militaires de toutes les parties de l'île, dans le but d'édifier une constitution et d'élire un nouveau président. Des critiques fondées avaient été dirigées contre ce projet, qui était l'œuvre du vice-président de ladite république, M. Mendez Capote, avocat distingué, secrétaire et conseiller du général Gomez, très bien vu à Washington où l'on apprécie fort et son enthousiasme pour les institutions américaines, sur lesquelles il calque sa constitution cubaine, et sa pensée de laisser cette dernière pendant dix ans sous le protectorat américain, dans l'intention non déguisée de préparer les masses à demander au bout de ce temps leur incorporation définitive à l'Union. On faisait remarquer que l'élection des délégués à la Constituante ne pourrait pas se produire partout et d'une façon à la fois égale et libre, dans un pays où la difficulté des communications était augmentée par le fait de la double occupation américaine et espagnole. Et, de fait, les commissaires américains ont cru devoir prévenir le gouvernement provisoire que l'élection d'une constituante en l'état serait une manifestation politique sans portée et ne deviendrait possible qu'après le départ des Espagnols ; qu'au surplus, c'était le gouverneur général américain qui se proposait de fixer le moment opportun pour la convocation des électeurs.

Cependant la Constituante cubaine s'était, malgré tout, réunie à Santa-Cruz-del-Sur et, d'accord avec l'opinion publique, s'était bornée à dissoudre le gouvernement provisoire de la république cubaine, en le remplaçant par une commission exécutive. La république cubaine avait donc vécu. La même assemblée avait député au président Mac-Kinley une commission chargée de lui présenter les vœux du peuple cubain et de conférer avec lui au sujet soit du licenciement des troupes cubaines, soit des autres questions soulevées par la prise de

possession de l'île par les forces de l'Union à dater du 1er janvier 1899. C'est à Marianao, petite localité proche de la Havane, que s'était réunie la commission exécutive nommée par l'assemblée de Santa-Cruz ; cet organisme était ainsi constitué la seule représentation des aspirations nationales cubaines en face des Etats-Unis devenus les maîtres du pays au commencement de 1899. A cette date, pour la première fois, le drapeau étoilé a flotté sur la Havane, où le général Brooke a été installé comme gouverneur général avec des forces considérables. Il a commencé à organiser l'administration, la justice et tous les services publics dans lesquels il a enrégimenté le plus de Cubains possible. C'est un Cubain qui a été nommé gouverneur civil de La Havane, et une municipalité de 24 conseillers tous cubains, avec un président cubain à sa tête, a été instituée dans la capitale de l'île. Le gouverneur militaire pour les Etats-Unis, après avoir divisé Cuba en un certain nombre de circonscriptions administratives, s'est adjoint un conseil composé de quatre départements : intérieur, trésor, justice et instruction publique, agriculture, commerce, industrie et travaux publics. Tous les secrétaires des divers départements ministériels sont cubains ; en prenant possession de leur charge, ils ont dû prêter serment d'allégeance aux Etats-Unis.

Les choses étant en l'état, il paraît à peu près certain que l'occupation américaine se prolongera durant un certain temps. Elle sera, évidemment, indispensable pour laisser aux passions le temps de se calmer, à la situation nouvelle celui de se consolider et aux Cubains celui de faire l'apprentissage de l'autonomie. Un peuple ne passe pas, en effet, sans transition aucune, de l'asservissement le plus complet à la pratique des institutions libres et indépendantes. Ce délai sera-t-il de dix ans comme le demandait M. Mendez Capote, aujourd'hui secrétaire d'Etat à l'intérieur, ou seulement d'un an comme l'affirmait une correspondance adressée de La Havane au *Temps*, le 18 janvier dernier ? Peu importe si véritablement le gouvernement américain tient sérieusement la promesse contenue dans le message présidentiel du 6 décembre 1898, aux termes duquel : « le gouvernement espagnol doit être remplacé par un gouvernement bienfaisant et humain, constitué

par le peuple de Cuba et capable de remplir toutes ses obligations internationales, d'encourager l'industrie et la prospérité et de faire naître la paix et la concorde parmi tous ses habitants, sans qu'aucun esprit de revanche ou de passion ait sa place dans le nouvel état de choses ». Si la consultation du peuple cubain se produit dans un avenir prochain, si surtout une Constituante est convoquée dans le délai d'un an dont il a été ci-dessus question, il est probable que la république sera proclamée et que la retraite des troupes américaînes s'imposera. Si, au contraire, l'occupation se prolonge, en présence des avantages commerciaux, industriels et économiques que la grande Antille retirera de son union intime avec la grande république nord-américaine, on peut conjecturer que le sentiment profond d'indépendance qui anime aujourd'hui la population cubaine ira en s'affaiblissant. Peu à peu, malgré les différences de race, de religion, d'idées et de mœurs, c'est vers Washington que s'orienteront les aspirations et les destinées des Cubains, en sorte que, naturellement et sans secousse, par la force même des choses, ils se fondront dans la fédération américaine, surtout si la division se met entre eux.

Si le sort de Cuba peut ainsi nettement se discerner, car il est limité à ces deux alternatives que nous venons d'indiquer : émancipation après un certain laps de temps de protectorat américain ou annexion par l'Union, les destinées de l'archipel des Philippines sont, au contraire, très loin d'offrir une vue aussi nette ; et l'on va se rendre compte que la tâche des futurs organisateurs du pays, provisoires ou définitifs, n'est ni facile ni enviable. Avant la signature du traité de paix, au mois de juillet 1898, dans une interview donnée à Londres, M. Valdès, représentant des insurgés philippins en Europe, déclarait que des négociations avaient été entamées entre ces derniers et le gouvernement des Etats-Unis sur les bases suivantes : 1° Proclamation de l'indépendance des Philippines ; 2° établissement d'une république avec un gouvernement constitué par les chefs locaux sous le protectorat américain ; 3° ouverture d'un port de l'archipel au commerce de toutes les nations ; 4° refonte des institutions judiciaires ; 5° liberté d'association, liberté de la presse et tolérance religieuse avec

mesures spéciales concernant les communautés religieuses; 6° développement des ressources naturelles du pays et construction de voies ferrées. Dans ce plan plus ou moins hypothétique était mise en vedette avec raison la question des communautés religieuses, dont les intérêts, spécialement à cause de leurs grandes possessions territoriales, sont des plus considérables dans l'archipel. Dès que la chute de Manille fut imminente, l'archevêque Nozaleda s'adressa au Vatican pour le prier d'intervenir auprès des Etats-Unis, en faveur des ordres religieux des Philippines. Le délégué apostolique Martinelli et l'archevêque Ireland s'adressèrent alors au président Mac Kinley; et, sur leurs instantes sollicitations, une sorte de compromis avait été accepté, aux termes duquel le clergé et les missions catholiques verraient leurs droits reconnus et n'auraient à subir aucune mesure de rigueur, à la condition qu'ils accepteraient franchement le nouvel état de choses, renonceraient à la protection de l'Espagne et n'apporteraient aucun obstacle à l'action des Etats-Unis. L'Espagne, après avoir opposé son veto à cette combinaison qui enlevait sa protection à ses religieux, y aurait finalement adhéré sur les instances réitérées de Léon XIII montrant quel péril l'attitude intransigeante du cabinet de Madrid allait créer aux communautés des Philippines, mais avec la promesse que les Américains respecteraient les droits et la hiérarchie des ordres philippins, ainsi que le libre exercice de leur culte.

Les revendications nationales des Philippins ont trouvé leur représentant le plus autorisé dans la personne du dictateur et général en chef Aguinaldo, qui, après avoir proclamé la République, s'en est déclaré président. En juillet, il a doté son peuple d'une constitution dont le préambule est ainsi conçu : « Don Emilio Aguinaldo Famy, président du gouvernement révolutionnaire des Philippines et général en chef de l'armée, étant désireux de démontrer à la nation que l'une de ses fins est de combattre d'une main ferme les vices invétérés de l'administration espagnole, de substituer à un système d'extravagante ostentation une méthode plus modeste et plus simple, décrète... » La première partie de cette constitution (1),

(1) Nous en empruntons l'analyse à une correspondance du *Temps* du 6 septembre 1898.

intitulée « du gouvernement révolutionnaire », crée quatre ministères seulement, dont l'un comprend à la fois les affaires étrangères, la marine et le commerce ; l'autre, la guerre et les travaux publics ; le troisième, la police, la justice, l'instruction publique et l'hygiène ; et, enfin, le quatrième, les finances, l'agriculture, les manufactures et l'industrie. La seconde partie de la constitution est relative au Congrès qui se compose des représentants de toutes les provinces de l'archipel ; ces représentants seront élus par le peuple. Le lieu où se réunira l'assemblée sera inviolable ; la force armée n'y pourra pénétrer que sur la requête du président du Congrès, et seulement dans le cas où les représentants du peuple se livreraient à des voies de fait. Les obligations du Congrès seront de défendre les intérêts généraux des Philippines ; à cet effet, il approuvera après discussion les traités, les emprunts et les lois dont les projets lui seront soumis. Si le temps de le réunir le permet, le Congrès sera consulté dans toutes les circonstances graves ; s'il y a urgence, le président de la république agira, puis il informera chaque représentant de ce qu'il aura fait. Ledit président ne pourra, en aucun cas, empêcher le Congrès de se réunir, ni intervenir d'aucune façon dans ses débats. Dans le secrétariat du Congrès sera tenu un livre d'honneur dans lequel seront rappelés les services rendus au pays par les citoyens civils et militaires. Le Congrès est autorisé à venir en aide, par une pension, aux familles des victimes mortes pour la patrie. Les résolutions du Congrès n'auront force de loi que lorsque le président de la république leur donnera son approbation. Il a droit de veto. Le chapitre III de la constitution ne comprend qu'un code de justice militaire, à très peu de chose près semblable au code militaire espagnol ; mais, en raison de l'état de guerre existant, les crimes, et principalement ceux d'espionnage et de trahison, seront traités avec la plus grande sévérité. Un conseil de guerre permanent est institué. Si le coupable est un général, il ne peut être jugé que par ses pairs. Si l'inculpé est d'un grade inférieur à celui de général, le conseil sera présidé par un colonel. Chaque sentence de mort sera placée sous les yeux du président de la république ; elle ne suivra son cours qu'après

approbation officielle de ce dernier. Toute insulte aux autorités militaires est punie de mort.

Quelques articles additionnels méritent d'être cités. Les ministres nommés par le président prêteront serment sur les évangiles en ces termes : « Je jure sur Dieu et sur mon honneur de remplir loyalement les fonctions que j'ai volontairement acceptées. Ainsi soit-il. » Les chefs de province prêteront le même serment. Comme emblème de leur pouvoir, ils auront un jonc à pomme d'or avec tresses en argent. Les conseillers de chaque province porteront au cou un triangle en or, suspendu à une chaîne de même métal ; sur le triangle seront gravés un soleil et trois étoiles. La chaîne et le triangle des délégués seront en argent. Le président portera un collier en or avec le même triangle que les conseillers et, de plus, un sifflet en or et la canne qui, dans les vice-royautés espagnoles, a toujours été un emblème de commandement.

Le 15 septembre a eu lieu l'ouverture du Congrès des Philippines, en présence d'une foule énorme, de députations du clergé et de représentants de la presse américaine. Les députés étaient au nombre de quatre-vingt-trois, tous notables de Luçon. La bannière nationale y déployait ses couleurs bleues, blanches, rouges, avec une étoile d'or au centre. Après les allocutions d'usage du président Aguinaldo et la réponse de don Paterno, président de l'assemblée, le Congrès a voté au président Aguinaldo un traitement de 25.000 piastres, plus 50.000 piastres de frais de représentation. Elle a ensuite accrédité des agents à Paris et à Londres, pour représenter la république des Philippines, au nom de laquelle le gouvernement perçoit déjà des taxes, et dont les intérêts sont défendus par un journal appelé la *Libertad*.

Au commencement de janvier 1899, le cabinet philippin a été constitué d'une façon définitive sous la présidence de M. Mabini, notaire à Manille, que l'on avait dit d'abord opposé à Aguinaldo, ce qui a été ensuite démenti. A partir de ce moment, la situation dans l'archipel est devenue très confuse et menaçante à Ilo-Ilo, dans les Visayas, où le général Milles avait signifié un ultimatum et se préparait à bombarder et à débarquer. En présence de cette situation, le cabinet de Washington a envoyé au général Otis l'ordre de publier une proclamation

du président Mac-Kinley où il était dit : « Nous ne sommes pas venus en conquérants, mais en amis. Le but principal de l'administration militaire sera de gagner la confiance, le respect et l'affection des habitants, en leur assurant toutes les garanties individuelles et toutes les libertés... » En même temps, les bruits les plus contradictoires couraient sur le point de savoir à qui incombait la responsabilité réelle des nouveaux troubles. On accusait l'Espagne d'avoir essayé, grâce à une évacuation précipitée, de mettre aux prises les insurgés et les Américains ; et l'Espagne répondait avec raison qu'elle n'avait agi ainsi que pour réaliser plus tôt les vœux de l'Union. Puis, l'Allemagne fut accusée de soutenir sous main la résistance de l'insurrection et publiquement insultée en plein Sénat, à Washington (1). Peut-être fallait-il tout simplement chercher la raison de la recrudescence du mouvement philippin dans ce fait qu'Aguinaldo et ses amis s'apercevaient qu'ils commençaient à être dupes des protestations peu sincères et de la conduite équivoque des représentants de l'Union. Les Philippins, au début, avaient acclamé les généraux américains comme de vrais libérateurs, se fiant à leurs ordres du jour tous pareils à celui du général Merritt affiché sur les murs de Cavite et dans lequel il était dit que le peuple américain venait, non pour faire la guerre à tel ou tel parti, mais pour libérer les peuples opprimés par le mauvais gouvernement de l'Espagne. Et, le 25 avril 1898, Aguinaldo concluait avec M. Spencer Pratt, consul général des Etats-Unis à Singapour, représentant le commodore Dewey, un accord où il était formellement déclaré que l'indépendance des Philippines serait proclamée et qu'il y serait établi une république avec un gouvernement dont les membres seraient provisoirement nommés par Aguinaldo, sous un protectorat américain, dans les mêmes termes et conditions qu'à Cuba. Bien que le président Mac-Kinley n'eût pas apposé sa signature au bas de cet acte, Aguinaldo pouvait croire l'Union moralement engagée et c'est ce qui expliquait qu'il n'eût recouru à aucune mesure violente.

(1) « Il se peut, a dit M. Berry, démocrate, à la séance du 15 janvier 1899, que nous ayons à corriger l'Allemagne comme nous avons corrigé l'Espagne ». Ces mots ont été couverts d'applaudissements (*Temps* du 16 janvier). L'Allemagne a protesté officiellement contre les paroles de M. Berry.

Mais, quand on vit l'occupation américaine se consolider et chercher à évincer peu à peu l'élément indigène, l'attitude du chef philippin devint toute différente. Et c'est ainsi qu'il a répondu à la proclamation publiée par le général Otis, par un manifeste placardé sur les murs de Manille où il proteste contre la qualification de gouverneur militaire prise par le général et affirme qu'il n'a promis en aucune circonstance d'accepter la souveraineté américaine, condamnant au nom du Tout-Puissant la conduite des Américains et affirmant que les Philippins lutteront jusqu'à la dernière extrémité pour leur indépendance. En même temps, il refusait de mettre en liberté les prisonniers espagnols et prétendait qu'il devait, à cet égard, s'aboucher directement avec l'Espagne, sans passer par l'intermédiaire des Etats-Unis. Quant aux moines, il émettait la prétention singulière de négocier, concernant leur libération, avec le Vatican auquel il demandait en retour de reconnaître la république des Philippines.

Tout dans l'archipel était de nature à préoccuper sérieusement le pouvoir exécutif américain : la conduite de certaines troupes qui, chargées d'opérer contre Aguinaldo, s'étaient mises en état de rébellion; la crainte de complications internationales possibles avec certaines puissances, notamment avec l'Allemagne, que l'on supposait toujours à tort ou à raison prête à seconder les agissements des natifs; la difficulté d'organiser le nouvel état de choses en présence de la diversité des mœurs et des races de l'immense archipel qui, à côté d'Indiens civilisés tels que les Tagals, comprend des peuplades encore à l'état sauvage, païennes et armées de flèches (1); l'audace toujours croissante des insurgés et l'impossibilité d'éviter un conflit en présence de leurs incessantes provocations. D'autre part, M. Mac-Kinley pouvait redouter de voir le traité de paix hispano-américain rejeté par le Sénat, pour le cas où la politique d'annexion ne serait pas très nettement répudiée avant les délibérations auxquelles ce traité allait donner lieu.

C'est qu'en effet, à côté du parti des impérialistes à outrance, dont le *Sun* de New-York et le *Journal* sont les principaux organes, s'était constitué un autre parti qui, tout en faisant

(1) Comp. sur l'ethnographie des Philippines, Reclus, *Géographie universelle*, t. XIV, Océan et terres océaniques, pp. 537 et s.

moins de bruit, représentait la grande majorité des citoyens de l'Union et comprenait dans ses rangs les indépendants, la plus importante fraction du parti démocrate et de sérieux éléments du parti républicain. Il avait pour lui les journaux et les Revues les plus suivis; en sa faveur se prononçaient énergiquement les hommes les plus considérables des Etats-Unis et notamment l'ancien président Cleveland et M. Bryan, le candidat qu'aux dernières élections les argentistes et les populistes avaient opposé à M. Mac-Kinley. Au Congrès américain, la politique d'annexion a également rencontré les plus grandes résistances. A la Chambre, M. Williams, démocrate du Mississipi, l'a énergiquement repoussée; mais c'est surtout au Sénat que la discussion a été la plus vive, quand la ratification du traité hispano-américain lui a été demandée conformément à la constitution.

Les sénateurs Vest, Hoar, Allen, Teller et Mason se sont faits les éloquents interprètes du droit des Philippins à régir eux-mêmes leurs propres destinées. Ils ont fait observer que la guerre contre les populations de l'archipel était illégale si le Congrès ne l'autorisait pas; que le protocole du traité de paix ne permettait point l'annexion qui, du reste, était en opposition formelle avec la constitution américaine. Le sénateur Bacon a finalement présenté un projet de résolution conforme aux données qui précèdent et ainsi conçu : « La guerre n'a pas été déclarée pour faire des conquêtes, mais pour exécuter la décision du Congrès déclarant Cuba libre ; les Etats-Unis reconnaissent que le peuple philippin doit être libre et indépendant, et, par la présente, repoussent toute intention d'exercer souveraineté, juridiction ou contrôle sur lesdites îles ; enfin, ils affirment leur résolution, dès qu'un gouvernement indépendant aura été dûment constitué et pourra être reconnu comme tel, de lui transférer dans des conditions raisonnables tous les droits résultant de la cession de l'archipel par l'Espagne et de laisser ainsi l'administration et le contrôle des îles à sa population ». Le sénateur Foraker a pris ensuite la parole pour exprimer, en même temps que les siennes, les idées du président Mac-Kinley. Il a soutenu que les Etats-Unis avaient, de par leur constitution, le droit d'ac-

quérir des territoires ; et, après avoir déclaré impossible le retour de l'archipel à l'Espagne, il a conclu à une occupation américaine temporaire n'infirmant en rien les droits des Philippins à l'indépendance. Une première victoire de l'opposition aux vues présidentielles a consisté à faire adopter un amendement aux termes duquel le Sénat doit avoir communication de toutes les instructions envoyées aux commissaires de Paris. On voulait ainsi arriver à établir que le président avait été très incertain, dès le début, sur le sort des Philippines, et que primitivement il semblait se contenter soit d'une station de charbon, soit de la cession de l'île de Luçon. Ce ne serait que plus tard qu'il aurait exigé l'annexion de l'archipel, sous la pression d'une partie de l'opinion publique. Et, de fait, les membres de Sénat qui faisaient partie de la commission, les sénateurs Davis, Fry et Gray, reconnaissaient que leurs instructions avaient été modifiées (1).

Sur ces entrefaites, la commission des affaires étrangères du Sénat a autorisé M. Davis, son président, à présenter le traité à la ratification du Sénat sans amendement. L'opposition s'est alors décidée à laisser voter le traité, mais avec un amendement tendant à mettre l'archipel des Philippines, à l'égard des Etats-Unis, dans la même situation que Cuba. En présence de l'incertitude où il était relativement au vote définitif, le pouvoir exécutif avait pris le parti sage de rester sur la plus entière réserve vis-à-vis d'Aguinaldo. Une conférence aurait même eu lieu entre trois délégués de ce dernier et trois délégués américains, à la suite de laquelle serait intervenue une sorte de trève maintenant les positions respectives du gouvernement philippin et des troupes américaines. Quoi qu'il en soit, l'ordre ayant été, tant bien que mal, rétabli aux Philippines, le président Mac-Kinley avait profité de cette détente pour charger une commission spéciale d'étudier la situation de l'archipel et de faire un rapport de nature à préciser le régime auquel il devrait être soumis. L'institution de cette commis-

(1) En février 1899, la correspondance du département d'Etat relative au traité de paix a été soumise au Sénat. On a eu, par elle, la preuve que primitivement M. Mac-Kinley exigeait uniquement la cession de l'île de Luçon et que celle de toutes les Philippines lui a été substituée seulement après la tournée du président dans divers Etats de l'Union dont il a été parlé ci-dessus.

ion, composée de l'amiral Dewey, des généraux Otis et Whittier, du colonel Denby, ancien ministre en Chine, du rofesseur Worcester, sous la présidence de M. Schurmann, vait pour but, dans la pensée du premier magistrat de l'Union, 'assurer le vote du traité par le Sénat, en montrant aux dversaires de la politique d'annexion que rien n'était encore écidé au sujet des Philippines. Ses membres, en fait, ont été nvestis de la mission difficile d'éclairer le cabinet de Wasington, sur les problèmes nombreux et délicats que soulèera l'établissement dans l'archipel d'un nouvel état de choses. 'oici quelles sont les principales éventualités en présence. On eut tenir tout d'abord pour certain que le rétablissement de a domination espagnole serait le signal d'un soulèvement tel ue l'on n'y songera certainement point. Des actes trop graves, els que l'exécution du docteur Rizal et d'autres créoles de narque, séparent les Philippins de leurs anciens maîtres, our qu'une restauration du régime ancien puisse être enviagée. L'Espagne elle-même reculerait devant les sacrifices ouveaux qu'elle devrait s'imposer ; et les Etats-Unis ne ourraient prêter la main à une solution qui démentirait bsolument toutes leurs déclarations antérieures. Vient en econd lieu l'annexion pure et simple aux Etats-Unis, qui a té probablement dans la pensée de l'Exécutif lors de la conérence de Paris. On peut songer enfin à la proclamation de 'indépendance des Philippines avec un gouvernement natioal indépendant ou sous un protectorat, soit américain, soit nternational. Il ne paraît pas possible actuellement et peut tre longtemps encore, au milieu des troubles et des désordres le toute sorte dont l'archipel est le théâtre, de laisser les Phiippins livrés à eux-mêmes. Cet abandon serait le signal de a plus épouvantable des guerres civiles ; et c'est avec raison que le *Herald*, dans un de ses numéros de janvier 1899, affirnait que les classes les plus éclairées des Philippines maniestaient les plus grandes craintes au sujet de la possibilité de 'établissement d'un gouvernement local autonome, en dehors le tout protectorat américain ou international. Reste donc le régime du protectorat. A Cuba, il est et ne pouvait être qu'américain, pour toutes les raisons que nous avons données plus haut et qui nous ont paru, on s'en souvient, de nature,

s'il se prolonge, à conduire la grande Antille à l'annexion définitive aux Etats-Unis. Aux Philippines, rien de semblable : les Etats-Unis sont loin ; les intérêts ne sont plus les mêmes ; et tout tend à écarter les Philippins de ceux qui ne sont venus que très accidentellement chez eux, qui n'y seraient sûrement jamais venus sans la querelle cubaine. Pour tous ces motifs, il apparaît que le protectorat ici peut être international. Mais, alors, que de difficultés, pour ne pas dire que d'impossibilités dans l'organisation et le fonctionnement de ce protectorat ! Dans son organisation d'abord. Y fera-t-on figurer toutes les puissances européennes, au moins les plus importantes, avec les Etats-Unis ? Dans ce cas, on s'exposera à des querelles, à des rivalités constantes. On sait combien l'Europe a eu de peine à se mettre d'accord en Crète ! Et les Philippines comme importance et étendue sont autre chose que la Crète ! Songera-t-on à un protectorat anglo-américain ? Qui ne voit, combien difficilement cette situation serait acceptée par les autres puissances ayant aujourd'hui des intérêts vitaux en Chine ? Et, à supposer ce protectorat possible sous forme d'une sorte de condominium rappelant celui qui a existé autrefois sur l'Egypte, quelles difficultés ensuite dans son fonctionnement ! Tout est, en effet, à régulariser aux Philippines : administration, justice, armée régulière, régime public et privé. Comment sur tous ces points, où ils auraient sûrement des vues opposées, deux ou trois grands Etats se mettraient-ils d'accord ? L'exemple des difficultés récentes de Samoa est là pour indiquer ce qui arriverait fatalement.

Il faut donc envisager un protectorat américain plus ou moins prolongé sans toutefois qu'il puisse, pour les motifs ci-dessus indiqués, se transformer en annexion comme à Cuba. Et ce protectorat paraît devoir être la suite du vote émis par le Sénat fédéral au sujet du traité de paix dans les circonstances suivantes. La veille même du jour où la haute assemblée devait statuer sur le traité en question, les troupes américaines ont été attaquées à Manille par les Philippins. Cette agression aurait été, suivant les uns, provoquée par les conseils d'Agoncillo, représentant d'Aguinaldo à Washington, et suivant les autres, notamment d'après Agoncillo lui-même,

motivée par la rudesse des procédés américains qui auraient précipité la rupture. D'après la première version, Agoncillo aurait ainsi espéré impressionner le Sénat et le rendre hostile à la ratification du traité par la perspective d'une lutte longue et coûteuse à entretenir contre ceux à l'égard desquels l'Union s'était, dès le début, posée en libératrice. Le calcul pouvait n'être pas mauvais ; et le coup de main sur Manille était peut-être destiné à renforcer la minorité antiannexionniste et à la transformer en majorité pour les motifs ci-dessus indiqués. D'autant plus que les chances de ratification du traité de paix paraissaient assez compromises, car des sénateurs en nombre suffisant pour empêcher cette ratification, laquelle exige soixante voix sur quatre-vingt-dix votants, avaient formellement déclaré qu'ils ne voteraient le traité qu'à la condition qu'il lui fût adjoint un amendement repoussant tout projet d'annexion de l'archipel. Dans cet ordre d'idées, M. Sullivan avait présenté un projet de résolution aux termes duquel « la ratification du traité avec l'Espagne ne préjuge nullement la politique des Etats-Unis aux Philippines et ne doit pas entraîner le gouvernement dans une politique coloniale tendant à entraver l'établissement d'un gouvernement stable et indépendant par les Philippins, quand la situation le permettra avec l'espoir de bons résultats ». Or, le président Mac-Kinley s'était déclaré opposé à tout amendement de nature à gêner la politique du gouvernement aux Philippines, même sous la forme très anodine de la motion Sullivan. Mais il est arrivé que l'acte des insurgés a tourné dans un sens absolument opposé à celui qu'on en avait espéré ; et voilà pourquoi, peut-être, Agoncillo démentait après coup le conseil qu'on lui avait attribué. En effet, l'amour-propre des Américains a été fortement exalté ; l'enthousiasme chauviniste a pour un moment repris de plus fort et balayé toutes les hésitations, en sorte que le traité de paix a été purement et simplement ratifié au Sénat le 7 février 1899, par 57 voix contre 27 (1). Il est vrai que M. Mac-Enery, séna-

(1) Le traité a été ratifié seulement à une voix de majorité, la majorité des deux tiers requise étant de 56 voix sur 84 votants. C'est l'agression des Philippins qui a déterminé le vote de trois sénateurs, l'un du Nevada, l'autre de la

teur de la Louisiane, sitôt après la ratification, a déposé une résolution suivant laquelle cette ratification n'implique aucune pensée d'annexion, le gouvernement devant établir dans l'archipel une administration appropriée aux besoins des habitants et les préparant à se gouverner eux-mêmes. Le 15 février, le Sénat a adopté cette résolution, qui, par suite, pourrait fort bien inspirer la politique future du cabinet de Washington.

Quoi qu'il en soit, le vote du Sénat a attribué les pouvoirs les plus étendus au président Mac-Kinley, qui a transmis les ordres les plus énergiques aux autorités militaires et navales dans le but d'arriver le plus tôt possible à la soumission des insurgés. C'est donc le conflit à l'état aigu. En effet, quelques jours avant le vote du Sénat, Aguinaldo avait proclamé la République des Philippines ; et le congrès réuni à Malolos, après avoir adopté la constitution et voté un ordre du jour de confiance au président, lui avait donné pleins pouvoirs pour déclarer la guerre à l'Amérique quand il le jugerait convenable. A la suite de la ratification du traité, Aguinaldo a lancé une proclamation déclarant la guerre aux Américains et appelant les natifs aux armes pour la défense de leurs libertés contre leurs nouveaux tyrans. Incontestablement, si l'Union le veut, elle viendra à bout des résistances locales et le protectorat américain s'implantera aux Philippines comme il s'est implanté à Cuba ; les insurgés ou seront détruits ou viendront à composition. C'est alors que les difficultés d'organisation succéderont aux énormes sacrifices d'hommes et d'argent nécessaires pour vaincre la rébellion, difficultés autrement considérables que dans la grande Antille, la situation ici étant essentiellement différente. Les Américains, reçus à Cuba en libérateurs, se trouveront, au contraire, aux Philippines, en présence de races hostiles, fières, insoumises et foncièrement attachées à leur indépendance, qui, ayant entrevu la liberté, supporteront en frémissant le joug nouveau. Il est donc permis de se demander si le président Mac-Kinley, en ne tenant pas compte des stipulations du protocole, aura

Louisiane et le troisième de la Caroline du Sud, qui étaient indécis jusque-là et plutôt hostiles au traité.

rendu un véritable service à son pays ; et, d'autre part, si le protectorat américain, même transitoire, n'aura pas plus d'inconvénients que d'avantages au point de vue du développement et de la prospérité des Philippines.

A. Mérignhac,
Professeur de droit international à l'Université de Toulouse

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE AUSTRALIENNE

(Australian Federal constitution Bill)

1er *article*

Le 3 juin 1898 (1), cinq des colonies de l'Australie : la Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, l'Australie du Sud, la Tasmanie et l'Australie occidentale, par la voix de leurs électeurs respectifs, ont été appelées à se prononcer sur la constitution destinée à assurer leur Union « en un Etat fédéral indissoluble « sous l'autorité du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Ir- « lande ». Ce résultat a été obtenu après de longues années de temporisation durant lesquelles le mot fédération a été sur les lèvres des politiciens de toutes nuances d'opinion et après plusieurs conférences des délégués des différentes colonies.

L'état de choses actuel est le résultat d'un accord intervenu, en janvier 1895, entre les premiers ministres des colonies, accord par lequel ils s'engageaient à soumettre au Parlement de leurs colonies respectives un bill autorisant l'élection d'une Convention chargée de rédiger une Constitution fédérale.

Le mode d'élection et les fonctions de cette assemblée ont été décrits dans cette *Revue* (2). La Nouvelle-Galles du Sud, Vic-

(1) La votation populaire qui a eu lieu le 3 juin 1898 n'a pas donné de résultats décisifs. Il y a eu de fortes majorités en faveur du bill dans les colonies de Victoria, Tasmanie et Australie du Sud. Dans la Nouvelle-Galles du Sud, qui constitue l'élément le plus important, la majorité a été si faible et les abstentions si nombreuses qu'on ne peut dire de quel côté se trouve l'opinion réelle de la colonie. Queensland et la Nouvelle-Zélande n'ont pris aucune part au vote. Quant à l'Australie du Sud elle a déclaré que sa décision dépendrait de celle que prendrait la Nouvelle-Galles du Sud.

Les premiers ministres de ces colonies se sont réunis au commencement de l'année 1899, pour discuter les mesures à prendre pour avancer la solution de la question. Ils ont notamment fixé les détails de la prochaine votation et déterminé la situation de la capitale fédérale qui sera, dit-on, dans la Nouvelle-Galles du Sud (*Note de la Rédaction*).

(2) Numéro de mars-avril 1895, p. 345.

toria, l'Australie du Sud et la Tasmanie élurent des représentants dans les formes indiquées dans cet article. Le Parlement de l'Australie occidentale nomma les représentants de la colonie et ceux de Queensland après avoir fait à différentes reprises quelques difficultés, résolu qu'il était d'abord à ne point envoyer de délégués. Il était prévu d'avance que la Nouvelle-Zélande ne prendrait point part au mouvement.

Le 22 mars 1897, la Convention se réunit à Adélaïde et siégea jusqu'au 5 mai, après avoir arrêté le premier projet de Constitution. Ce projet fut soumis à l'examen et aux observations des Parlements des diverses colonies. Le 2 septembre une seconde session s'ouvrit à Sidney et dura jusqu'au 27 du même mois ; l'œuvre accomplie à Adélaïde y fut revisée à la lumière des débats parlementaires et des amendements proposés par les Parlements et plusieurs questions qui avaient été laissées pendantes à Adélaïde furent alors discutées à fond. La troisième session se tint à Melbourne le 16 mars 1898 : La Constitution y fut définitivement adoptée par la Convention et renvoyée aux électeurs des différentes colonies.

Il est inutile de considérer ici la composition de l'Assemblée ou le caractère des débats. Les membres de la Convention étaient presque sans exception des hommes déjà très en vue dans les Parlements de leurs colonies, et, sauf dans le cas de Victoria, représentaient les différents intérêts et les diverses opinions qui servent de programme aux différents partis. La délégation de Victoria était composée, pour huit de ses membres, de ministres et de leurs partisans et de deux membres de l'opposition, expressément recommandés par la presse ministérielle et que l'on ne doit certainement point regarder comme choisis par l'opposition. Les débats furent constamment caractérisés par une réelle compétence et par une connaissance presque toujours sérieuse et quelquefois profonde des systèmes et de l'histoire politiques.

Les résolutions préliminaires adoptées par la Convention comme base de son œuvre, posaient en principe les conditions de la fédération et de l'organisation gouvernementale et indiquaient par là d'une manière significative les forces qui con-

courent à la fédération et les limites dans lesquelles l'union est possible :

« Afin d'augmenter les pouvoirs de self-government du peuple d'Australie, il est désirable de constituer un gouvernement fédéral qui exercera l'autorité sur toutes les colonies fédérées qui seront soumises aux conditions principales suivantes :

1° Les droits, privilèges et territoires des différentes colonies actuellement existant resteront intacts, sous réserve des concessions qui pourront être consenties pour garantir l'uniformité de la loi et de l'administration dans les matières d'intérêt commun.

2° Après l'établissement du gouvernement fédéral, il n'y aura aucun changement dans les possessions territoriales ou les frontières de chaque colonie sans le consentement de la colonie ou des colonies intéressées.

3° Le droit exclusif d'établir ou de percevoir des droits de douane et d'accise, ou d'accorder des primes, appartiendra au Parlement fédéral.

4° Le contrôle exclusif des forces militaires et navales des colonies fédérées appartiendra également au Parlement fédéral.

5° Le commerce et les relations entre les colonies fédérées, soit par terre, soit par mer, deviendront et demeureront absolument libres.

Pour assurer la réalisation de ces conditions et de toutes celles qui pourront sembler nécessaires dans la suite, la Convention approuve l'établissement d'une constitution fédérale qui instituera :

A. — Un Parlement composé de deux Chambres, l'Assemblée des Etats ou Sénat, l'Assemblée Nationale ou Chambre des représentants ; l'Assemblée des Etats comprendra des représentants de chaque colonie qui tiendront telles sessions et seront choisis de telle manière qui paraîtront préférables pour garantir à cette Chambre une existence permanente, combinée avec une responsabilité limitée envers le peuple des Etats qui en auront élu les membres ; l'Assemblée Nationale sera élue par des collèges formés d'après le chiffre de la population et aura pour seules attributions de voter toutes sortes de Bills, de fixer l'affectation des revenus publics et d'établir l'impôt.

B. — Un pouvoir exécutif, comprenant un gouverneur général, nommé par la Reine et telles personnes qui de temps à autre pourront lui être adjointes comme conseillers.

C. — Une Cour suprême fédérale qui servira en même temps de Cour d'Appel pour chaque colonie comprise dans la fédération. »

Ces conditions montrent bien l'objet essentiel de la fédération, à savoir l'union pour la défense, l'union pour la politique commerciale avec une liberté de commerce absolue entre les Colonies. Elles montrent aussi que c'est bien une *fédération* et non une simple unification que la Convention a eu

pour but de réaliser. Par suite nous trouvons que dans ses traits essentiels la Constitution copie la Constitution américaine plutôt que celle du Canada : le gouvernement fédéral est un gouvernement délégué dont les pouvoirs sont limités à des matières déterminées ; le « *residuary power* » c'est-à-dire les attributions qui ne lui sont point expressément accordées, restent à la Colonie, ou pour faire usage du nom sous lequel celle-ci sera connue si la fédération est établie, à l'Etat. C'est là une question d'une réelle importance qui a déjà été traitée en Angleterre comme une erreur. Si la Constitution est adoptée, les Parlements australiens auront des pouvoirs beaucoup plus étendus que les parlements provinciaux au Canada ou que les Législatures d'Etats en Amérique. Au Canada le pouvoir réservé, « *residuary power* » appartient au gouvernement du Dominion, le pouvoir délégué aux Parlements provinciaux qui ne peuvent légiférer que dans les matières qui leur sont confiées ; dans tous les cas, le gouvernement du Dominion a, du moins en théorie, un pouvoir de surveillance et de contrôle. Aux Etats-Unis, si le pouvoir réservé est aux mains de chaque Etat, il n'appartient point aux Législatures de ces Etats qui sont strictement limitées dans l'exercice de leurs attributions, en partie par la Constitution fédérale, en partie par la Constitution de l'Etat lui-même. En Australie, les garanties pour la liberté individuelle que nous trouvons dans la Constitution des Etats-Unis, font absolument défaut, et les Colonies prises séparément n'ont aucune constitution qui ne puisse être modifiée par les Parlements. En d'autres termes, les Parlements australiens sont des pouvoirs constituants en même temps que des assemblées législatives, et dans la plénitude de leurs pouvoirs ils ne peuvent être comparés qu'au Parlement impérial.

Cette défiance vis-à-vis des Parlements, qui est le trait caractéristique de la politique moderne, ne s'est donc pas encore manifestée en Australie. La demande de *referendum*, n'a pas pour but de faire échec au Parlement comme il arrive ailleurs, mais de faciliter la marche de la législation parlementaire en donnant à la Chambre basse et aux électeurs le moyen de passer outre au veto d'une Chambre haute, qu'elle soit élue ou composée de membres de droit. La Fédération

elle-même est un moyen d'élargir nos pouvoirs de *self-government* et *self-government* a jusqu'à présent signifié gouvernement parlementaire. Mais une constitution fédérale doit nécessairement avoir quelque rigidité, afin de garantir à chacune des parties l'observation des conditions qui sont à la base de l'union, bien que ceci ait été nié et que le caractère inaltérable de la Constitution ait été l'un des points les plus fortement attaqués dans la dernière campagne. En admettant cependant que le bill soit voté, il introduit dans l'Etat une constitution qui est fixe en ce sens qu'elle ne peut être modifiée par le Parlement tout seul, mais par le Parlement et les pouvoirs constitués réunis. Cela ne peut manquer de produire son effet sur les systèmes politiques des colonies considérées séparément. Ce résultat peut être accéléré par ce fait que la politique de l'Etat fédéral tendra à éloigner les hommes les plus compétents des législatures des Etats; et en tous cas les conditions du pays sont telles que peu d'hommes auront assez de loisirs pour s'occuper à la fois de la politique fédérale et de celle de chaque Etat. D'où il suit que la fédération peut avoir quelque tendance à dénaturer le caractère de la législature des Etats particuliers, et il n'est pas invraisemblable que, dans ce cas, les Etats eux-mêmes, prennent des mesures pour diminuer les pouvoirs de leurs législateurs et insistent sur l'exercice du droit de *veto* par les électeurs.

Il y a une autre question relative aux rapports de la colonie avec l'Etat fédéral qui est d'un intérêt particulier. La Constitution permet aux colonies fédérées de rester en rapports directs avec le gouvernement impérial. Le contrôle qui est exercé sous un régime de *self-government* dans les questions législatives, exécutives ou judiciaires ne sera pas exercé par le gouvernement fédéral, mais bien par le gouvernement impérial. Les colonies sont en fait absolument sûres d'être mieux à l'abri de toute intervention dans leurs affaires intérieures en permettant au contrôle nominal de rester ce qu'il est actuellement qu'en le confiant à un organisme nouvellement créé qui serait capable d'exercer tous ses pouvoirs. Le fait peut être considéré comme un hommage aux excellentes relations qui existent actuellement entre le gouvernement Impérial et les colonies.

Les questions qui rentreront dans la compétence du Parlement fédéral peuvent être groupées sous les chefs suivants :

1° Affaires extérieures (y compris l'admission des étrangers).

2° Navigation, marine marchande et commerce.

3° Exportations et importations, primes à la production.

4° Postes, télégraphes, téléphones et autres services semblables.

5° Circulation et frappe de la monnaie, poids et mesures, et quelques autres matières tombant principalement sous l'application de la loi commerciale, des statuts et de la procédure.

Le gouvernement fédéral jouira de la plénitude du pouvoir exécutif et judiciaire pour assurer l'exécution des lois. Parmi les questions indiquées, beaucoup sont des matières dans lesquelles le gouvernement fédéral et les Etats devront exercer concurremment leur pouvoir, mais en cas de conflit une loi fédérale prévaudra toujours sur une loi d'Etat. Le pouvoir de prononcer sur le conflit appartient aux tribunaux exactement de la même manière qu'au Canada et aux Etats-Unis. En ce qui concerne les droits de douane et d'accise, les postes et télégraphes, l'armée, la défense nationale et une ou deux autres matières, l'Etat fédéral jouit d'un pouvoir exclusif et toute loi d'une colonie portant sur ces questions sera nulle.

Le pouvoir législatif reste au gouverneur général (nommé par la couronne), assisté d'un Sénat et d'une Chambre des représentants. Le Sénat sera composé des représentants élus par chacun des Etats votant de la même manière que pour une Constitution, et la Chambre des représentants en nombre égal de membres élus par les Etats en prenant pour base la population. C'est ce qui a lieu en Amérique ; mais les Sénateurs, au lieu d'être élus par les législatures des Etats, seront nommés par les mêmes électeurs que la Chambre des représentants. Les deux Chambres, toutefois, seront élues en vertu d'une capacité électorale (franchise) unique qu'il appartient au Parlement fédéral de déterminer en la soumettant aux restrictions suivantes : 1° qu'aucun électeur jouissant actuellement du droit de vote dans sa colonie ne puisse être dé-

pouillé de ce droit : 2° qu'aucun électeur ne puisse voter plus d'une fois à chaque élection, soit pour une Chambre, soit pour l'autre. La capacité nécessaire pour être représentant ou électeur sera fixée d'une manière uniforme et les membres des deux Chambres devront recevoir 400 liv. par an.

La constitution du Parlement est beaucoup plus démocratique que dans aucune des colonies. Dans toutes les colonies en effet, la Chambre haute a quelque chose d'oligarchique, elle est généralement basée sur une capacité de droit, elle est quelquefois élective et ses membres, à une exception près, ne sont pas payés. En principe, le Sénat doit être une Chambre des Etats, plutôt qu'une seconde chambre. Il a cependant quelques-uns des caractères d'une seconde Chambre, et par conséquent il doit souffrir quelques restrictions dans ses attributions. Dans le cours ordinaire des choses, l'assemblée devra exister sans interruption, ses membres sortant par séries après être restés six ans en fonctions ; la Chambre des représentants, au contraire, est, comme les Chambres basses existantes, élue pour une durée limitée de trois ans et peut être dissoute avant l'expiration de ses pouvoirs. Le principe d'après lequel le Sénat est élu au scrutin de liste peut être regardé comme un essai tenté pour protéger le parlement contre ces influences locales qui, en Australie comme ailleurs, dominent sur les Chambres basses. On a bien compris que le Sénat doit être une seconde Chambre en même temps qu'une Chambre des Etats, et on a réalisé ce principe en mettant les deux Chambres, relativement à leurs droits en matière de finances, autant que possible dans les mêmes rapports que dans les colonies existantes et en Angleterre. De cette manière on espère garantir que l'Exécutif gouvernera au gré de la Chambre des représentants, comme le cabinet anglais le fait à l'égard de la Chambre des communes. Le pouvoir exécutif est organisé conformément à ce qu'on appelle gouvernement parlementaire ou de cabinet. Les ministres siégeront au Parlement ; ils devront appartenir au parti qui constitue la majorité dans la Chambre basse, devant laquelle ils devront être responsables, tout en jouissant du droit de dissolution. On peut douter que le Sénat, appuyé sur la force qu'il tient du peuple, et sur les intérêts spéciaux de l'Etat qu'il a à protéger,

consente à les laisser user de ce droit, et il est probable qu'il réclamera sa part dans la direction du cabinet et de la politique du pays. La possibilité d'un conflit insoluble entre les deux Chambres a été envisagée par la Convention ; c'était en effet, ce que pouvaient faire craindre les différends entre les deux Chambres des Législatures dont toutes les colonies ont eu à souffrir, au point que Victoria a été plus d'une fois pour cette raison à deux doigts de la révolution. Dans le cas d'un Etat isolé, la démocratie répond à cette question que la chambre basse ou ceux qui la composent doivent avoir le dessus ; mais cette réponse est inapplicable dans le cas d'une Fédération où les deux Chambres représentent un principe distinct et reposent l'une et l'autre sur une base démocratique. La question a été débattue avec une certaine ardeur à la Convention, et toutes sortes de remèdes ont été proposés. Ceux qu'on peut appeler les Démocrates nationaux étaient partisans d'un referendum pur et simple, la question devant être tranchée par la majorité des voix. Mais ce ne serait là qu'un renvoi aux constituants d'une seule Chambre, et cela assurerait la prépondérance aux grandes colonies qui naturellement l'emporteraient toujours par un vote basé sur le chiffre de la population. Ceux que nous pouvons appeler les Démocrates fédéraux soutenaient que les commettants des deux Chambres devaient décider entre elles. Il y en avait toutefois parmi ceux-ci qui étaient tout à fait opposés au referendum et favorables à un retour à l'ancien système constitutionnel de dissolution en l'appliquant alternativement, successivement ou simultanément aux deux Chambres. Certains membres pensaient aussi que toute mesure prise pour prévenir les conflits décourage la conciliation et précipite les crises. Finalement la Convention adopta un projet quelque peu compliqué.

« Si le Sénat rejette deux fois un bill à lui transmis par la Chambre des représentants ou s'il l'adopte avec des amendements que la Chambre des représentants se refuse à accepter, le gouverneur général peut dissoudre le Sénat et la Chambre simultanément. Si après cette dissolution les deux Chambres sont encore en désaccord sur le bill, le gouverneur général peut convoquer les deux Chambres en une assemblée unique. Alors les membres présents à cette assemblée peuvent délibérer et voter ensemble sur la loi proposée, telle qu'elle l'a été en dernier lieu par la Chambre des représentants, et sur les amendements, si

quelques-uns d'entre eux ont été introduits par l'une des deux Chambres et non acceptés par l'autre. Tout amendement qui aura été ratifié par les trois cinquièmes des membres présents et votants sera considéré comme acquis. De même, si la loi proposée avec les amendements ainsi votés est ratifiée par les trois cinquièmes des membres présents et votants, elle sera considérée comme dûment votée par les deux Chambres du Parlement et elle sera transmise au gouverneur général pour recevoir l'approbation de la Reine. »

C'est là naturellement une solution hybride et unique en son genre, me semble-t-il. La première partie s'inspire de l'usage anglais de la dissolution qui toutefois n'est applicable qu'à la Chambre basse seule, système qui a été reproduit dans son essence dans toutes les colonies jouissant du *self-government*. La dissolution de la Chambre haute comme moyen d'établir de bonnes relations entre les Chambres a été inspirée par une mesure qu'on rencontre dans la constitution de l'Australie du Sud. L'objection qu'on peut faire au système Sud-Australien vient de ce qu'une dissolution de la Chambre basse doit précéder la dissolution des deux Chambres et que naturellement le résultat de l'appel aux commettants ne peut servir qu'à confirmer chacune des Chambres dans sa position. Aussi la Convention a-t-elle résolu de mettre les deux Chambres sur le même pied dans ce cas particulier, de manière à éviter de paraître punir ou contraindre l'une ou l'autre. L'assemblée plénière et unique des deux Chambres est déjà connue dans quelques Constitutions qui en usent pour des buts spéciaux. La Constitution des Etats-Unis s'en rapproche dans les dispositions concernant le calcul des votes pour l'élection du Président. Mais là, cependant, chaque Chambre conserve son existence distincte jusqu'à la réunion de l'assemblée chargée de statuer sur les questions qui peuvent surgir, et si le vote des électeurs est incertain, l'élection échoit à la Chambre des représentants qui à cette occasion prend le caractère de Chambre des Etats, les membres de chaque Etat ayant droit à un vote collectif. La Constitution française peut être amendée par une Assemblée nationale composée des deux Chambres du Parlement siégeant ensemble, toutes les fois que les Chambres, de leur propre initiative, ou à la demande du Président de la République, déclarent qu'il y a lieu à revision. En Suisse, les

deux Chambres de l'assemblée fédérale se réunissent en assemblée unique dans trois cas : pour résoudre les conflits de juridiction entre les autorités fédérales, pour accorder des grâces, pour élire le Conseil fédéral, le tribunal fédéral, le chancelier de la confédération et le commandant en chef de l'armée fédérale (1).

La cause inspiratrice immédiate de la mesure adoptée par la Constitution australienne n'était aucune de celles-ci, mais bien le système norvégien suivant lequel les deux Chambres se réunissent pour siéger dans le but exprès de résoudre leurs différends. Les Chambres norvégiennes sont, dans leur constitution et d'après leur caractère, très différentes des deux Chambres d'une fédération. Ainsi loin d'être fondées sur des principes distincts d'organisation politique, elles ne jouissent d'une existence distincte et séparée qu'après l'élection et elles sont en toute époque plutôt des sections ou des commissions d'une Chambre unique que des Chambres distinctes. On peut ajouter que, en vue d'une assemblée plénière des Chambres aussi bien que pour assurer la dignité et l'importance du Sénat, le bill renferme une disposition d'après laquelle le nombre des membres de la Chambre des représentants sera autant que possible le double de celui des membres du Sénat.

J'en ai fini maintenant avec la plupart des traits caractéristiques de la Fédération et son objet, et avec la Constitution et les pouvoirs du Parlement et du pouvoir exécutif. Il me reste à parler du pouvoir judiciaire. Ici nous rencontrons quelque chose de nouveau. Le Parlement et l'Exécutif sont strictement bornés quant aux questions dont ils peuvent s'occuper, et nous avons vu qu'ils ne peuvent exercer aucune surveillance ni aucun contrôle sur les matières qui restent du ressort des Parlements ou de l'Exécutif des Etats. En matière judiciaire, cependant, un tribunal fédéral, la Haute Cour d'Australie, est placée au sommet de la hiérarchie de toutes les Cours tant des Etats que de la Fédération ; il est appelé à servir de Cour suprême d'appel pour les colonies australiennes en matière ordinaire au lieu et place du conseil privé de Londres qui actuellement juge en dernier ressort.

(1) Lowell, *Government and parties in continental Europe*, t. II, p. 214.

Toutefois il peut encore être permis de porter appel devant le conseil privé dans toutes les matières purement constitutionnelles et il est douteux que le bill définitif ne permette pas aux plaideurs de choisir entre la Haute Cour d'Australie et le Conseil privé, tout comme les appelants en ont le droit au Canada. Pour le reste, le pouvoir judiciaire occupe dans la constitution la même place que dans celle des Etats-Unis. Il lui appartient de se prononcer sur la légalité de l'exercice de tous les pouvoirs, législatif ou exécutif, par les autorités fédérales ou par celles des Etats. La manière de juger est maintenant trop bien connue pour avoir besoin d'être décrite; c'est le résultat de la situation que le pouvoir judiciaire anglais s'est faite à lui-même dans le système constitutionnel. Les Cours ne sont pas des tribunaux de revision *ad hoc*, aucune Cour n'a le pouvoir, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un citoyen, d'évoquer un statut et de s'enquérir de sa validité. Mais dans une action civile entre A et B, ou dans toute instance criminelle, où une partie s'appuie sur une loi, l'autre partie peut soutenir que cette loi est inconstitutionnelle de même qu'elle pourrait soutenir que le règlement d'une corporation est *ultra vires*. La Cour peut se prononcer sur la validité des statuts comme incident sur la discussion de quelque question pendante devant lui, et sa décision est obligatoire jusqu'à ce qu'elle ait été rejetée par une Cour supérieure. Le caractère spécial de la Haute Cour d'Australie, de même que celui de la Cour suprême des Etats-Unis, consiste dans ce fait que, placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, elle est l'interprète définitif de la Constitution. Une proposition tendant à ce que le gouverneur général pût avoir le droit de demander à la Haute Cour une opinion extra-judiciaire sur la validité des lois (comme cela se fait au Canada et dans plusieurs Etats de l'Amérique) n'a pas été vue favorablement par la Convention; on a craint que cela ne mît le pouvoir judiciaire en contact direct avec les questions politiques et ne diminuât ainsi la confiance du public dans les décisions. Les questions qui, d'après la Constitution des Etats-Unis, sont spécialement confiées au pouvoir fédéral considéré comme distinct du pouvoir judiciaire sont, d'après la constitution australienne, confiées au pouvoir judiciaire fédéral.

Les dispositions relatives à l'amendement de la Constitution sont particulièrement intéressantes. Environ un quart du bill concerne des questions de caractère temporaire et provisoire, qui ne sont ainsi réglées que jusqu'à ce que le Parlement ait voté autre chose. Le reste est fondamental et on s'est demandé comment assurer la suprématie de la Constitution exigée par le caractère contractuel de la Fédération. Comme je l'ai déjà fait remarquer, la suprématie de la Constitution a été l'un des fondements des attaques dont elle a été l'objet dans le pays, mais on n'a guère contesté sérieusement que le Parlement puisse avoir un droit de revision sans contrôle. Au Canada, la suprématie de la Constitution est assurée par l'absence de tout droit de revision autre que celui du Parlement impérial. En Australie cependant, une semblable garantie aurait paru trop chèrement achetée, le droit de reviser sa constitution étant un de ceux dont jouit actuellement chaque colonie; abandonner ce droit eût été rendre la Fédération restrictive et non extensive du pouvoir de *self-government*. C'est la caractéristique de la prédominance du Parlement dans les colonies anglaises que l'initiative de la réforme de la Constitution est confiée uniquement au Parlement fédéral, le peuple ni les Etats n'ayant aucun pouvoir d'initiative à cet égard comme en Suisse et aux Etats-Unis. Lorsque la majorité absolue dans chaque Chambre a approuvé un amendement à la Constitution, il doit être soumis dans chaque Etat aux électeurs qualifiés pour élire les membres de la Chambre des représentants, et si, dans la majorité des Etats, la majorité des votants approuve aussi la loi proposée, celle-ci sera présentée au gouverneur général pour être soumise à l'approbation de la Reine. « L'amendement est alors soutenu par le Parlement, par la majorité des Etats et la majorité des électeurs. C'est en substance la même procédure que celle qui est ordinairement suivie en Suisse. On a reproduit la disposition de la Constitution des Etats-Unis exigeant le concours d'un Etat quelconque à toute réduction dans le nombre de ses représentants.

Une question sérieuse peut s'élever quant au point de savoir si les mesures prises pour éviter les conflits entre les Chambres s'appliquent aux lois ayant pour but la revision de la

Constitution. En Suisse, une différence d'opinion entre les Chambres sur la question de la revision totale est le seul cas dans lequel on peut faire appel aux électeurs pour trancher le débat. L'opinion générale, mais non universelle, est que ces mesures ne s'appliquent point à la revision de la Constitution, et que le Sénat peut légalement rejeter tel ou tel amendement sans qu'il y ait lieu de le dissoudre et sans même avoir besoin de se rencontrer en assemblée générale et unique avec la Chambre des représentants.

J'ai maintenant, je pense, suffisamment décrit les mesures que le peuple des cinq colonies est en train de discuter et sur le sort desquels il se sera déjà prononcé avant que cet article puisse parvenir aux mains de l'éditeur de cette *Revue*. Dans un prochain article, j'espère traiter les principales questions discutées dans les réunions et dans la presse au cours de la campagne fédérale et examiner la valeur de cet essai d'application du referendum à une matière très complexe et très obscure.

HARRISSON MOORE
Professeur à l'Université de Melbourne.

CHRONIQUE INTERNATIONALE

1898-1899

QUESTIONS FRANCO-ANGLAISES

SOMMAIRE. — 1. L'impérialisme et ses causes. — 2. La question du Niger et la convention du 14 juin 1898. — 3. L'Egypte, le Soudan Egyptien, et la convention du 19 janvier 1899, l'incident de Fachoda et la convention du 21 mars 1899. — 4. Questions diverses : l'incident de Mascate, les affaires de Madagascar, la question de Terre-Neuve (1).

1. L'IMPÉRIALISME ET SES CAUSES. — « L'Angleterre est un vaisseau, notre île en a la forme ; la proue tournée au nord, elle est comme à l'ancre au milieu des mers, surveillant le continent. Sans cesse elle tire de ses flancs d'autres vaisseaux faits à son image et qui vont la représenter sur toutes les côtes du monde. » Ainsi Chatterton explique dans *Stello* (2) la situation, les vues et la mission de l'Angleterre. Admirablement placée pour le commerce, merveilleusement disposée pour l'industrie par ses richesses métallurgiques, mais mal préparée par tempérament et par circonstances (3) aux industries de luxe, travaillant pour le grand public (*for the million*) auquel elle vend les objets de consommation courante, elle est devenue rapidement le fournisseur des populations extra-européennes qui, mal outillées et peu actives, arriérées ou nouvelles, ont besoin des produits d'usage, où l'Angleterre excelle, sans être assez avancées pour les fabriquer elles-mêmes. Impuissante à tout consommer, l'Angleterre cherche des colonies pour trouver des marchés. Les guerres qu'elle a soutenues avec la France et l'Espagne, au XVIIIe siècle, n'ont pas d'autre objectif. La déclaration d'indépendance des 13 colonies Unies d'Amérique amène dans les idées coloniales un mouvement de recul. Tories et Whigs sont d'accord pour regarder l'empire colonial anglais comme une institution artificielle et provisoire qui ne possède aucun élément de permanence. « C'est, dit M. Dicey, le point de vue dominant de notre politique coloniale sous Sir Robert Peel et lord John Russell ; leur politique est une politique d'indifférence. On accepte comme un axiome que les colonies doivent l'une après l'autre se détacher de la mère patrie et que celle-ci ne doit faire aucune opposition à leur prise

(1) La prochaine chronique sera consacrée au *Nouvel impérialisme américain et à la récente évolution de la doctrine de Monroe* ; la suivante aux *Affaires d'Orient et d'Extrême-Orient*.

(2) A. DE VIGNY. *Stello*. (éd. Calmann-Lévy, p. 73).

(3) POINSARD, *Libre échange et protection*, Paris 1893 p. 100.

d'indépendance » (1). Mais les Anglais, arrêtés par cette idée dans la voie de l'expansion coloniale, n'ont pas tardé à s'apercevoir qu'ils ne pouvaient vivre sans elle. Depuis une vingtaine d'années, l'Angleterre souffre d'une crise industrielle, issue de la concurrence que d'autres nations, entrées plus tard dans la lutte économique, font à ses articles sur les marchés lointains. Non-seulement aux Etats-Unis, en Allemagne, le chiffre de ses exportations baisse; mais les Etats-Unis lui disputent le Canada, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud; l'Allemagne lui fait concurrence en Orient, en Extrême-Orient et jusque dans l'Océanie même. A Shangaï et à Singapour, le mouvement commercial anglais diminue dans une proportion considérable au profit du Japon. Ses propres colonies lui échappent. L'Inde, qui donnait au Royaume-Uni 82 0/0 de son marché en 1881, ne lui en donne plus que 72 0/0 en 1891 et 60 0/0 en 1897. Au Canada, sa part a baissé de 75 0/0 à 23 0/0, de 1873 (340 millions d'importation) à 1896 (164 millions). Non seulement ses propres colonies se ferment à son importation, mais encore elles lui font à leur tour concurrence sur ses anciens marchés ; à Shangaï, les filés anglais sont en recul de 22 0/0 sur 1895. alors que les filés indous gagnent 13 0/0 ; en Egypte, la Belgique monte de 3 à 13 millions, l'Allemagne de 1/2 million à près de 8 millions (2). Ce rétrécissement des débouchés sous l'influence de la concurrence étrangère réagit sur la production anglaise. Les usines se ferment ou transforment leur outillage en vue d'un autre genre de production (3). D'autres se rapprochent de la mer, de façon à produire à moins de frais. Pour remplacer les marchés perdus, il faut en trouver de nouveaux : augmenter sans cesse les conquêtes lointaines et paralyser l'essor des autres nations pour empêcher leur concurrence ; augmenter l'empire pour augmenter le commerce. « Je bois au Commerce et à l'Empire, disait le 10 juin 1896 l'auteur célèbre d'un toast connu. C'est un toast, Messieurs, qui contient tout un monde et qui pourtant tiendrait en un seul mot, car les deux termes sont synonymes, et l'Empire, pour reprendre un mot fameux, c'est le commerce » (4). Ainsi parlait Joseph Chamberlain, député du centre industriel de Birmingham (5) qu'a profondément atteint la crise nouvelle ; il formule *l'impérialisme* non pas seulement comme un programme politique, mais comme un programme économique. Ce n'est pas un rêve d'union des pays anglais, sous l'influence d'un pur sentimentalisme de race ; ce n'est pas une exaltation gratuite du jingoïsme britannique : c'est l'exploitation de ces deux sentiments au profit de la grandeur économique de l'Angleterre menacée soudain par la concurrence étrangère sur les marchés lointains. C'est l'application dans le domaine politique, des vœux exprimés par les manufacturiers. « Pour remplacer le marché amé-

(1) Dicey, *The newamerican imperialism*, dans *the Nineteenth century*, n° 29, septembre 1898 p. 488.

(2) Paul Louis. *L'impérialisme anglo-saxon*, dans la *Revue socialiste*, mars 1899. p. 265.

(3) Victor Bérard. *L'Angleterre et l'Empire du Monde* dans la *Revue de Paris* 1899 p. 34 et suiv.

(4) Cité par V. Bérard, dans *Rev. de Paris*, 15 janvier 1899, p. 34.

(5) Achille Viallate, *M. Joseph Chamberlain*, dans les *Annales des sciences politiques* janvier 1899, p. 115 et s.

« ricain, qui jadis nous faisait vivre, il nous faudrait le marché colonial ». Chamberlain précise ce vœu dans les deux idées suivantes : d'une part, il faut que les colonies anglaises s'unissent avec la métropole pour former une fédération vivant sur la base économique du libre échange ; d'autre part, il faut développer le domaine colonial de l'Angleterre dans toutes les parties du globe, et travailler sans cesse à la formation de la « plus Grande-Bretagne » dont Rudyard Kipling, l'auteur des *Seven Seas*, s'est constitué le poète dans une pièce qui peut servir de préface à la politique nouvelle : *Song of the english* (1).

Lancée dans cette voie de l'expansion coloniale à outrance, l'Angleterre a soulevé rapidement, vis-à-vis de la France, question sur question.

2. La question du Niger. — A) *Origine des difficultés franco-anglaises.* — Intéressée par l'Algérie, au nord, par le Sénégal à l'Ouest, à la question de l'Afrique centrale, la France devait s'occuper du Niger pour s'assurer par le Soudan une route de terre entre ses différentes possessions d'Afrique. Longtemps elle ne soupçonna pas la valeur des terres situées dans la boucle formée, comme un grossier triangle, par le fleuve, depuis ses origines jusqu'à la mer. En 1885, au congrès de Berlin, elle n'apercevait pas l'importance de la question. En 1890, le traité du 5 août la trouvait dupe d'un mirage digne du désert qu'elle reçut en partage, au sud de l'Algérie-Tunisie, jusqu'à une ligne tirée de Barroua sur le lac Tchad à Say sur le Niger (2). L'idée qui se dessinait alors en France était de joindre le Sénégal au Congo et à l'Algérie par une route dont le Tchad eût formé le nœud central. Craignant de voir arriver à Tombouctou les Anglais qu'il croyait à Say, quand ils n'étaient même pas à cinq cents milles plus bas, notre ministre des affaires étrangères présenta comme un succès la désastreuse convention qui nous donnait avec des terres légères, le Sahara, un marécage, le Tchad. En échange, nous reconnaissions à l'Angleterre le riche territoire situé au sud, que nous croyions occupé pleinement par elle tandis qu'elle n'avait encore sur lui que les plus lointaines espérances. Jamais convention n'a pesé plus lourdement sur notre politique africaine. Nous avions passé à côté du Niger sans l'apercevoir. Nous avions pris l'ombre pour la proie, le désert pour le trésor. Les Anglais pouvaient se féliciter de nous avoir évincés quand les explorations de Binger et de Monteil nous firent revenir de notre erreur. Leur traversée du Soudan fut une révélation. Le Dahomey nous sert d'amorce dans la boucle. Mizon essaie de remonter le fleuve et son affluent, la Bénoué. Le commandant Toutée, pour former l'hinterland du Dahomey et le joindre au Tchad, s'avance jusqu'au Niger et le remonte (3). Hourst, réalisant un projet depuis longtemps formé, arrive au fleuve par le Sénégal, y jette son bateau d'aluminium et gagne successivement Tombouctou, Say, Boussa, la mer (4). Les mailles de l'exploration se resserrent de plus en plus. Venant de l'ouest, Voulet et Chanoine

(1) Kipling, *Seven Seas*.
(2) Auzou, *La boucle du Niger*, dans la *Rev. des Deux-Mondes*, 1898, CXLVII, p. 163.
(3) Commandant Toutée, *Dahomé, Niger, Touareg*.
(4) Hourst, *Sur le Niger et au pays des Touaregs*, 1898.

pénètrent au centre de la boucle (1), au Mossi ; Baud et Decœur, partis du Dahomey, les rejoignent. Des points d'occupation, Boussa, le port d'Arenberg, en face de Badjibo, sont pris sur le Niger. Cette opposition soudaine de la concurrence française dans un territoire qu'elle croyait sien, surprit l'Angleterre, qui, par d'adroites intrigues, croyait s'être assurée la possession du Niger en toute tranquillité.

Considérant le fleuve, suivant la comparaison même de Mungo-Park, qui le premier l'aperçut (1797), comme une autre Tamise (2) parce qu'il a été découvert au milieu de son cours (1797) et à son embouchure (1830), exploré, évangélisé (1841), puis ouvert au commerce par des Anglais, le gouvernement de Saint-James l'a toujours regardé comme sien. Victorieuse de la concurrence française un instant risquée sur le fleuve sur l'initiative de Gambetta (3), l' « United African Company » restait après une lutte coûteuse (*After a costly struggle*) (4) seule maîtresse du terrain, quand en 1885 s'ouvrit la Conférence de Berlin. Le principe de la liberté des fleuves, que le Congrès appliquait au Congo, risquait de compromettre le monopole que les Anglais venaient d'acquérir. Avec une adresse extrême, la menace fut parée par sir Edward Malet, qui, sans parler contre la liberté du fleuve, s'arrangea pour la rendre stérile en pratique. Formant, d'après lui, non pas un fleuve unique, mais deux sections distinctes, séparées par un espace de mille milles, le Haut-Niger dont la France était riveraine près du Sénégal et le Bas-Niger « entièrement aux mains anglaises » de la mer à Boussa ne pouvaient vivre sous le régime de la réglementation commune, non pas seulement sous celui de la commission internationale comme le Congo, mais même sous celui de la commission riveraine ; « le fleuve était libre » mais ses deux libertés devaient s'organiser à part. Le congrès de Berlin, faisant pour le Niger un régime distinct, donna jusqu'à Boussa pleins pouvoirs à l'Angleterre. Le *bluff* était formidable, car les Anglais n'atteignaient encore que Lokodja. Mais la diplomatie n'avait sur ces régions lointaines que des notions très imparfaites. Le *bluff* réussit. Désireuse de maintenir une erreur qui lui profitait, mais sachant bien que, pour évoluer dans l'intrigue, une Compagnie commerciale a toujours le zèle plus âpre et les coudées plus franches, le gouvernement britannique octroya la délégation de ses droits politiques à l'*United Ajrican*, devenue *Royal Niger Company* par charte du 10 juillet 1886 (5). A elle d'appliquer le chapitre V de l'acte de Berlin, de créer et de mettre en œuvre la réglementation du bas-Niger. Entre les mains d'une compagnie de commerce, désireuse d'arrêter toute concurrence, on devine ce que devint la liberté : promise, non tenue. Le principe en était partout, l'usage nulle part. *Pax, jus, ars*, cette devise trompeuse mentait dans le

(1) *Bull. de l'Afrique française*, 1897, p. 253.
(2) Dr Rouire, *La Compagnie du Niger*, dans la *Revue de géographie*, janvier-juin 1897, p. 36.
(3) Carton de Wiart, *Les grandes compagnies anglaises de colonisation*, et F. Baillaud, *La compagnie royale du Niger*, dans *Annales de l'Ecole des Sciences politiques*, 1827, p. 493,
(4) Scott Keltie, *The partition of Africa*, p. 270.
(5) Baillaud, *loc. cit.*

blason de la Compagnie ; elle fit mentir le mot de liberté dans l'acte de Berlin. Quiconque vient de la mer pour remonter le fleuve lui est suspect. Elle arrête Mizon à Yola, s'oppose à l'entrée de l'*Ardent*, que d'Agoult commande (1). Elle ne craint pas seulement le concurrent, mais le *témoin* (2).

Fermer le fleuve, c'est interdire le passage, et, sans traité, s'assurer un formidable hinterland. Le développement économique est lent. L'œuvre de pénétration d'une société commerciale, ralentie par la nécessité du profit, ne saurait se faire par bonds rapides, mais par progrès successifs. Se réserver des droits sans les exercer encore, voilà l'idéal. Mais l'acte de Berlin exige l'occupation effective, ou encore un protectorat. Or la Compagnie non seulement n'occupe que peu de territoires, mais a peu de traités. Il faut empêcher les tiers de s'en apercevoir. Le voyageur Barth (3), au bord même du Niger, écrivait que les fleuves sont les routes à suivre pour pénétrer dans l'Afrique. Fermer le fleuve, c'est empêcher le passage, c'est-à-dire le contrôle de ses occupations, trop souvent fictives, et de ses traités de protectorat, trop souvent chimériques. La Compagnie n'hésite pas. Elle ferme le fleuve sous prétexte d'en réglementer la liberté (règlement de 1894). Devant tous ceux qui cherchent à s'introduire dans la boucle elle soulève des obstacles ou des règles qui les arrêtent. La réalité de son pouvoir échappe à l'examen. Elle enfle devant le pays et le pays, à son tour, enfle devant l'Europe sa puissance. C'est ainsi que M. Ribot la croit aux portes de Tombouctou quand elle n'est encore qu'à Lokodja. Forte de cet empire mystérieux, dont personne ne pouvait mesurer les bornes, elle se jugeait en sûreté. Aussi ce fut pour elle un coup terrible quand soudain elle vit Toutée pénétrer sur le fleuve au-dessous de Boussa, Hourst le descendre en son entier, Voulet s'installer à Ouagadougou, et Baud, Decœur, prendre pied à Boussa. Les explorateurs, étonnés, s'avançaient dans les territoires que la carte lui attribuait, sans voir la Compagnie du Niger représentée, ni par une occupation effective, ni par un traité de protectorat. Le *bluff* était percé à jour. Le coq gaulois auquel on voulait faire gratter des terres légères chantait aux portes de la « Royal Niger ».

Dès lors existe entre la France et l'Angleterre une difficulté de plus. Cette question du Niger, qui d'abord avait été proprement fluviale, devient maintenant territoriale. Mizon, lieutenant de la marine française, peut-il lancer dans l'affluent Benoué le *Sergent-Malamine*, qui porte pour 350.000 francs de marchandises françaises? D'Agoult a-t-il le droit d'entrer avec l'*Ardent*, navire de guerre ? Les obligations imposées par le règlement de 1894 aux navires marchands, sont-elles légales ? Voilà les seules questions qu'on discute d'abord. Mais, à partir de 1896, les difficultés sont d'un autre ordre. Toutée peut-il occuper la rive droite, en face de Badjibo ? Le Bornou est-il à la « Royal Niger » ? A qui Nikki ? A qui le Mossi, le Gourounsi ? De part et d'autre, les expéditions s'arment, se croisent, se heur-

(1) Harry Alis. *Nos Africains.*
(2) Toutée, *Dahomé, Niger, Touareg.*
(3) Cité par Hourst, *op. cit.*, p. 1.

tent. Le fleuve est devenu secondaire, maintenant qu'au lieu de passer du fleuve aux terres de la boucle on passe au contraire de la boucle au fleuve. Le traité du 15 janvier 1896, en réglant la question du Siam, convient de nommer des commissaires chargés d'opérer la délimitation du Niger, et, pendant ce temps, les expéditions continuent. Le fondateur de la « Royal Niger », sir Taubman Goldie, organise au même moment des expéditions vers le Borgou, le Mossi, le Gourma. *Beati possidentes*. Les Anglais ralentissent les préparatifs d'entente. Enfin la commission qui se réunit sans aboutir, en 1896 reprend sur d'autres ouvertures en 1897. Le 14 juin 1898, elle avait terminé ses délicats travaux, non seulement par un traité de délimitation, mais encore par une réglementation nouvelle du régime du fleuve (1).

B) *Attributions territoriales dans la boucle du Niger* (2). — Ici, les controverses étaient vives. Les Anglais chassés de la boucle, délogés de leurs postes fictifs, suspects de *bluff*, pour ne pas dire de mensonge, entendaient rester quand même dans des territoires sur lesquels, à force de proclamer leur droit, ils avaient fini de loin par se croire un titre. Ne voulant rien abandonner des bords du fleuve, ils tirent, de Say à la mer, une perpendiculaire à la ligne Barroua-Say (traité du 5 août 1890) et refusent de céder dans la boucle aucun des territoires situés à l'est. Pour le reste, à l'ouest, ils admettent la discussion, c'est-à-dire la délimitation par l'examen des titres et des traités. La France ne pouvait donc réclamer le Bornou, situé entre le Niger et le Tchad, et qui avait été exploré par Monteil en 1892. Elle ne pouvait pas davantage faire valoir son occupation ou ses traités sur Boussa, Nikki. Le Gourounsi, le Mossi, le Gourma, le Borgou, situés à l'ouest du méridien de Say, pouvaient au contraire être discutés. Telle est la base sur laquelle, en 1896, les Anglais se montrent intraitables, et sur laquelle ils reviennent en 1897, quoique avec moins de force.

Quelles raisons invoquent-ils pour réclamer ce territoire? Bien que leurs arguments soient dans le détail multiples, les Anglais ne font qu'un bloc de cette partie de leurs prétentions parce qu'elle repose sur un même argument : le traité du 5 août 1890, d'après lequel l'Angleterre, en nous donnant le nord, au-dessus de la ligne Say-Barroua, aurait pris le sud, entre deux parallèles menées des extrémités de cette ligne à la mer.

En raisonnant ainsi, l'Angleterre commettait une grave erreur. Basé sur le titre nu du traité, son droit ne pouvait avoir cette valeur. D'abord, on pouvait écarter le traité de 1890 vicié par la conviction que l'Angleterre, maîtresse de Boussa depuis 1885, s'était par la suite avancée jusqu'à Say, M. Ribot disait même jusqu'auprès de Tombouctou, tandis que cinq ans plus tard elle ne dépassait pas Géba, à 500 kilomètres au-dessous de Say. Sans doute l'erreur de fait n'est pas une cause de nullité du contrat, quand elle provient de l'ignorance. Mais l'erreur du gouvernement français n'était pas de son fait. Provoquée par la fausse déclaration de sir Malet qui en 1885 avançait de 500 kilomètres au moins la future Compagnie du Niger,

(1) Livre jaune. *Convention franco-anglaise du 14 juin 1898*, 1899, 53 p. (sans carte).
(2) Carte dans *Petermann's Mittheilungen*, 1898, p. 166.

entretenue par la fermeture systématique du fleuve, cette erreur ne retombait pas seulement sur le gouvernement français, mais sur le gouvernement britannique, qui avait provoqué, puis entretenu sa méprise. Invoquer, malgré cette cause de faiblesse, le traité de 1890, c'était lui attacher une importance dont ni son exactitude, ni sa sincérité ne le rendaient digne. Mais, de plus, à s'attacher au traité, la question restait entière : entière pour le Bornou, car la ligne Say-Barroua était « tracée de façon à donner au Niger cela seul qui appartient équitablement (*fairly*) au royaume de Sokoto » (1); entière surtout pour le triangle inscrit dans la boucle à la droite du fleuve avec le méridien de Say pour côté, car situé à l'ouest du Moyen et au sud du Haut-Niger, c'est à lui nécessairement que s'appliquent ces termes : « Les commissaires auront également pour mission de déterminer les zones d'influence respective des deux pays dans la région qui s'étend à l'ouest et au sud du Moyen et du Haut-Niger. » (Convention du 5 août 1890, *in fine*).

Si d'autre part les Anglais prétendent que ces pays sont l'hinterland de leurs établissements du Niger, il est aisé de leur répondre qu'ils sont aussi bien, pour la plupart, l'hinterland du Dahomey, et qu'au surplus s'il y a place en marge de l'acte de Berlin pour un hinterland conventionnel, fondé sur la promesse réciproque de ne pas occuper certains points, il n'y a pas place pour un hinterland indépendant de toute promesse, en dehors donc de la convention de 1890. Enfin, à considérer les avantages mutuellement retirés par les deux contractants du traité du 5 août 1890, la part eût été très inégale, si, pour les cailloux du Sahara, nous avions abandonné d'avance à la pénétration anglaise les riches territoires de la boucle du Niger, et, dans le doute, on ne doit pas présumer une telle lésion dans le contrat. De même qu'il faut interpréter une convention, de préférence, dans le sens où elle produit effet, il faut aussi l'interpréter, dans le doute et de préférence, dans le sens où elle produit l'effet le plus juste. En vain prétendait-on encore que la frontière Est du Dahomey, prolongée vers le Nord, touchait le Niger à Say, de sorte qu'il y avait présomption, pour nous limiter dans la boucle, en faveur du méridien de Say. L'arrangement anglo-français relatif à cette frontière est du 10 août 1889, et cette frontière n'arrive même pas à Say. Tous les arguments échouaient (2).

Il n'y avait plus qu'une ressouree : prendre un à un les titres, actes d'occupation ou traités de protectorat, les comparer et vérifier les uns par les autres. C'était précisément ce que craignait la « Royal Niger ». Ainsi la Compagnie prétendait occuper Boussa. Or, non seulement le commandant Toutée en 1895, mais Hourst en 1896 étaient arrivés jusque-là sans trouver trace d'occupation, ni même de protectorat anglais. « Le chef de Boussa, dit Hourst (3), s'est prétendu devant moi indépendant de qui que

(1) Argument exposé dans une lettre de M. Hanotaux à sir E. Monson (24 déc. 1897). *Livre jaune, suprà, cit.*, p. 20.

(2) Laisant. *Les droits de la France au Niger*, dans la *Revue de droit international public*, V. (1897), p. 1 et s.

(3) *Op. cit.*, p. 424.

ce soit. » En 1889, un commissaire allemand, Puttkamer, avait recueilli du roi de Nupé des renseignements qui l'édifièrent. A Nikki, que nous réclamions, on nous opposait le passage du mulâtre Fergusson, agent de la Compagnie, distribuant aux noirs des imprimés qu'ils prenaient sans comprendre et des drapeaux qui servaient de pagne aux femmes de Nikki. Comment se retrouver au milieu de toutes ces questions de fait? On transigea. L'Angleterre garda Boussa, nous eûmes Nikki, le Borgou, le Mossi, et même une partie du territoire au sud de Say et à l'est du Niger (1).

Les négociations furent relativement aisées d'ailleurs quand la France eut promis aux Anglais l'égalité du régime fiscal, sous condition de réciprocité, dans les territoires délimités. Le commerce, cette fin dernière de l'impérialisme, retrouvait — c'était l'essentiel — ce que le drapeau perdait.

C) *Le régime fluvial.* — Le partage du bassin du Niger étant dès lors réglé, la fermeture du Niger devenait inutile. Puisque, maintenant, il n'y avait plus, ni rien à conquérir, ni rien à cacher, la liberté du fleuve pouvait désormais dévoiler des secrets, utiles et savamment gardés jadis, mais aujourd'hui pénétrés et stériles. Le règlement égoïste du 31 mai 1894 élaboré par la Compagnie pour la fermeture du fleuve (2) n'avait plus de raison d'être : il n'y avait plus qu'à revenir aux vrais principes posés dans l'acte de Berlin. Pour les mettre à l'abri de toute atteinte, trois mesures s'imposaient : donner au riverain du Haut-Fleuve un point d'appui en aval des rapides de Boussa ; réviser le règlement du 31 mai 1894 ; enfin substituer sur le Bas-Fleuve à la Compagnie du Niger, trop rude à la concurrence par apreté commerciale, le gouvernement anglais. De ces trois mesures, les deux premières sont réalisées par le traité du 14 juin 1898 ; la dernière, qui les couronnera, s'annonce comme devant être l'œuvre prochaine et spontanée du gouvernement anglais.

Sir Edward Malet exagérait quand, à la conférence de Berlin, il affirmait l'existence à Boussa, entre les deux sections du Niger, d'un espace infranchissable de mille milles (1600 kilomètres). L'hydrographie du fleuve, alors ténébreuse, est maintenant fixée par les belles explorations du commandant Toutée et du lieutenant de vaisseau Hourst. Il est établi que l'obstacle est court (35 kilomètres) et même franchissable, car ils l'ont franchi, Hourst en descendant, Toutée en remontant, et, sans renouveler le beau coup d'audace de Hourst qui passait en plein courant, le commerce, sur des bateaux plats, ou sur des pirogues indigènes, peut, par les petits bras latéraux, forcer le passage sans quitter le fleuve. Mais, pour être possible, le procédé n'en serait pas moins périlleux et pénible : 65 jours pour faire, par les bras latéraux, 35 kilomètres. Un transbordement est nécessaire. Le commerce ici doit emprunter la route de terre, Toutée l'avait noté. « Si la puissance qui possède le fleuve au-dessus des rapides ne possède pas au-dessous un tronçon lui permettant de faire ce transbordement chez elle, il lui faudrait renoncer pour jamais à s'en servir ». (3) En

(1) V. la carte dans *Petermann's Mitthellungen*, 1898, p. 166.
(2) Duchêne, dans *Revue de droit intern.* II, 1895, p. 440 et Pillet, *Ibid*, III, 1896, p. 203.
(3) *Dahomé, Niger, Touareg.*

effet d'après l'acte de Berlin, art. 29, les canaux latéraux établis pour suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections de la voie fluviale sont à la disposition de tous les riverains, sans qu'aucun tarif différentiel puisse être établi pour l'usage de ces améliorations, et sans qu'il puisse être perçu autre chose que des péages calculés sur les dépenses de construction et d'entretien et les bénéfices dus aux entrepreneurs. Dans ces conditions, l'Angleterre n'a aucun intérêt à perfectionner un passage, qui ne sera jamais qu'à notre usage. Il faut que notre zône d'occupation descende au-dessous des rapides. C'est pour cela que Toutée avait fondé, au-dessous de Boussa, en face de Badjibo, le poste d'Arenberg (aujourd'hui Taubman Goldie). Il nous a été impossible de garder cette pointe avancée dans le bas-fleuve. Mais entre ce même point, au confluent de la rivière Moussa, et le poste de Léaba, qui se trouve plus au nord, la convention du 14 juin 1898 (art. 8), nous donne le droit de choisir un terrain dont la superficie ne sera, ni inférieure à 10 hectares, ni supérieure à 50 hectares, en bordure sur le fleuve pendant 400 mètres au plus. Ce terrain nous sera cédé à bail, suivant un modèle annexé, pour une durée de 30 ans. Le procédé du bail a joué déjà bien des rôles en droit international. C'est au bail que les Etats-Unis ont eu recours, aux îles Samoa, pour s'assurer la jouissance du port de Pago-Pago, sans manquer de fidélité à la doctrine de Monroe, qui leur défend toute annexion hors de l'Amérique. C'est à ce même procédé du bail que l'Etat du Congo plus tard eut recours pour développer sa frontière au delà des limites fixées par l'acte de Berlin à sa neutralité. C'est à ce même système que l'Allemagne, puis la Russie s'adressèrent en Chine pour opérer des annexions déguisées par la nécessité de respecter le dogme de l'intégrité territoriale, que l'Europe croit toujours avoir à proclamer, dès qu'il s'agit d'un « homme malade » et le Chinois l'est peut être plus encore que le Turc. Une fois de plus, le procédé du bail révèle sa souplesse et son utilité. C'est le premier cas d'application qu'il trouve au service de la liberté des fleuves. Mais, dans cette application, il n'a pas la même ampleur que dans les cas précédents. Procédé de droit privé, il pénétrait alors dans le droit public, et, servant des fins politiques, s'adaptait à la souveraineté. Le bail de la convention du Niger n'est, tout au contraire, qu'un bail de droit privé, sans aucune attribution de la puissance souveraine. C'est tout à fait par erreur que certains journaux anglais, en critiquant cette concession, la comparent aux droits de la France à Terre-Neuve (1), qui sont de souveraineté plutôt que de propriété. Il faut bien le comprendre pour voir, malgré l'opinion contraire de certains organes français (2), que nous ne pouvons sur ce territoire entretenir aucune troupe ou mission militaire. Le bail n'est pas ici de droit public, mais de droit privé. Soumis aux lois anglaises (art. 3) le terrain reste placé sous la souveraineté britannique. Les seuls résidents permanents seront les personnes employées pour le service et la sécurité des marchandises débarquées, emmagasinées et transbordées, ainsi que leurs familles et leurs domestiques.

(1) *Morning Post*, 15 juin 1898.
(2) *Bulletin de l'Afrique française*, 1898, p. 208.

(art. 4). Le droit de sous-louer, qui ne saurait s'appliquer à la souveraineté, et ne figure dans aucun bail de puissance publique, est prévu et autorisé par l'art. 7 du modèle. Il est donc bien démontré que le bail ne présente aucun caractère de puissance publique, et l'on ne comprend guère que sur ce point l'heureux succès de notre diplomatie ait effrayé la presse anglaise. Il est regrettable que le bail soit de propriété, non de souveraineté, qu'il soit si court (30 ans) qu'à peine les premiers travaux faits l'Angleterre pourra les reprendre. L'obligation de ne pas vendre au détail les marchandises dans la zône française peut donner lieu, de la part des Anglais, à des perquisitions vexatoires, malgré l'enceinte à trois portes qui sert de clôture, en vertu de l'article 5 alinéa *a* de l'annexe. Bref, la solution est encore incomplète et la concession d'un autre point semblable aux Bouches du Niger, ne répare pas l'insuffisance d'une solution, qui, tout en améliorant la condition de la France dans la navigation du Niger, ne lève pas encore toutes les difficultés. Après avoir occupé le poste d'Arenberg et trouvé Boussa *res nullius*, malgré les audacieuses affirmations de la « *Royal Niger* », nous étions peut-être en droit d'exiger davantage.

En tout cas, le règlement du 31 mai 1894, issu de l'arbitraire de la Compagnie, ne pouvait plus se tolérer. Le 9 juin 1898, les commissaires français et anglais fixent (1) à nouveau le transit des bateaux marchands et des marchandises. Mais ce règlement, tout favorable qu'il soit, est loin de donner satisfaction à la pratique, non-seulement parce qu'il garde pour le commerce des formalités gênantes, mais encore parce qu'il est, sur plus d'un point, imprécis et incomplet. Maintes fois, à la chambre française des députés, l'on s'était plaint des exigences du règlement de 1894 (2). L'acte final du Congrès de Vienne (art. 115) exigeait que les lignes de douane fussent parallèles à la rive, la surveillance de la contrebande effectuée du rivage et par conséquent le transit libéré, non-seulement de tous droits de douane, mais de toute formalité douanière. Au contraire, le règlement de 1894 (al. C. D. E) exige la présentation des navires en transit à la douane, la prise d'un certificat exigible à toute réquisition, le plombage et la présence d'un employé des douanes à bord, si l'administration l'estime utile. C'était là proprement la relâche forcée interdite par l'art. 27 § 2 de l'acte de Berlin et l'exercice d'un droit sur le transit, interdit par l'art. 27 § 3 (3). Malgré les protestations soulevées par ce système, c'est à peine si le nouveau règlement le modifie. Art. 1. Tout bateau transitant entre la mer et un endroit au-delà du territoire britannique du Niger sera déclaré comme en transit au poste douanier du port d'entrée, etc... Art. 2... S'il y a de la marchandise à bord, les plombs seront apposés, soit sur les panneaux des cales, soit autrement, de façon à ce que cette opération ne fasse pas perdre de temps au bateau. — C'est, malgré cette dernière recommandation de ne pas retarder le voyage, la même formalité de plombage que dans l'ancien règlement. C'est enfin (art. 2, suite) la même obligation

(1) *Livre jaune, convention franco-anglaise de 1898*, p. 46.
(2) Discours du prince d'Arenberg, 1er mars 1895. *Bull. de l'Afrique française*, 1895, p. 111.
(3) PILLET, *loc. cit.* p. 219.

d'exhiber le certificat et le plombage. Seule la présence permanente d'un douanier à bord ne peut plus être imposée. Le navire transitant par eau se trouve ainsi assujetti au même régime que la marchandise en transit par terre (art. 5 à 12 du règlement de transit), assimilation qui ne plaide guère en faveur de la liberté. D'autre part, il est bien dit que le bateau pourra toucher à la rive pour se ravitailler et que l'achat des objets de ravitaillement ne constituera pas « un embarquement de marchandises ». Mais aucune mesure n'est prise pour fixer d'avance la vente de ces objets aux mêmes prix pour les étrangers que pour les nationaux et prévenir ainsi l'exploitation des transitants par la Compagnie du Niger, coutumière de ce procédé, — les derniers jours du voyage de Hourst le prouvent (1). Enfin, si le règlement de 1898 ne réforme pas assez à fond le règlement de 1894 dans les points qu'il traite, il reste malheureusement muet sur certaines questions, que traitait le règlement antérieur. D'où cette difficulté : Le règlement de 1894 est-il abrogé ou simplement amendé par celui de 1898? — Dans cette dernière hypothèse, les navires ne pourraient transporter des chargements d'armes, sans en faire la déclaration à l'entrée et en demander par écrit la permission à Londres [al. J. du règlement de 1894]. D'autre part les navires de guerre étrangers n'auraient pas le droit de pénétrer dans le fleuve, que leur refusait la Compagnie du Niger. Les deux dispositions sont liées, car, le commerce des armes étant défendu par l'acte général de Bruxelles (2 juillet 1890, art. 8) il en résulte qu'à défaut d'un contrôle des autorités britanniques, c'est aux navires de guerre de France qu'il appartient d'exercer sur les bateaux français cette surveillance et par conséquent d'entrer sur le Niger. Et qu'on n'oppose pas qu'il serait toujours facile aux autorités britanniques d'exercer un contrôle quand la marchandise à destination du pays français prendrait la voie de terre, car il est possible, surtout à certaines époques, de lui faire suivre exclusivement la voie du fleuve en la transbordant, près de Boussa, sur des pirogues indigènes. D'où cette conclusion que, si les navires de guerre français ne peuvent entrer dans le Bas-Niger, l'ancien règlement pour le commerce des armes subsiste. Or, après la lecture du livre jaune, aucun doute ne persiste : nos navires de guerre ne sauraient avoir droit au passage, car, s'ils l'eussent réclamé et obtenu, les plénipotentiaires français, en présence d'une pratique contraire, ne pouvaient manquer de l'inscrire dans la convention. Bien loin de l'exiger, ils n'ont fait au contraire le nouveau règlement que pour « *le transit des marchandises et des bateaux marchands* », suivant sa rubrique même. En ne réclamant pas d'indemnité pour la confiscation du *Sergent Malamine*, monté par Mizon, en s'inclinant plus tard devant les réclamations soulevées par l'entrée de l'*Ardent* dans le fleuve, le gouvernement français avait d'ailleurs agi comme s'il ne tenait pas à ce droit d'accès pour ses navires de guerre. L'impossibilité où ils sont de dépasser Boussa, l'inutilité de toute expédition dans le Bas-Niger après le partage de la région en 1898, sont, en même temps que des raisons complémentaires, une explication de ce système. Du défaut d'entrée des navires

(1) Hourst, *Sur le Niger*, p. 455.

de guerre français, il résulte que les autorités britanniques surveilleront seules le commerce des armes, d'où l'on peut aisément déduire que l'ancien règlement reste en vigueur pour leur transport. Les commissaires franco-anglais ont simplement amendé, non abrogé le règlement de 1894. Là encore, la critique serait facile si les commissaires français n'avaient pour légitime excuse de s'être trouvés en face d'adversaires opiniâtres, auxquels toute suppression de leurs abus semblait une violation de leur droit.

Si insuffisantes qu'elles soient, ces mesures nouvelles n'en sont pas moins précieuses et les dangers qu'elles laissent subsister encore seront aisément conjurés, si le soin d'appliquer l'accord de 1898 n'appartient pas à la Compagnie du Niger, mais au gouvernement lui-même. Le système des compagnies à charte est un système d'assurance commode contre le risque gouvernemental des aventures coloniales. Mais confier au commerce qui cherche à supprimer toute concurrence le soin d'assurer à ses rivaux la liberté, c'est s'adresser, pour l'instituer, à ses adversaires. Aussi la Compagnie du Niger a-t-elle soulevé contre elle une clameur générale. De tous les explorateurs français qui l'ont rencontrée sur leur chemin, un seul s'est loué d'elle, M. Maistre, (1), qui, venant du Congo, n'entrait dans le Niger qu'au confluent de la Bénoué pour reprendre la mer, après avoir exploré l'Oubangui sur lequel l'intention de T. Goldie ne s'était jamais arrêtée. Au contraire tous les explorateurs du bassin du Niger, Mizon, d'Agout, Hourst se sont plaints de son attitude à leur égard. Les Allemands ont joint leurs plaintes aux nôtres dans un livre blanc (2), publié à la suite d'une mission de M. de Puttkamer, envoyé au Niger comme commissaire impérial. Les accusations qu'il lança contre le monopole institué par la « *Royal Niger* » trouvèrent même écho jusqu'en Angleterre, où les maisons de Liverpool en avaient souffert. Joignez à cela que la compagnie du Niger ne montre pas plus de respect pour l'acte de Bruxelles, protecteur des indigènes, que pour l'acte de Berlin, protecteur de ses concurrents. En février 1899, sir Ch. Dilke, lui reprochait à la tribune un scandaleux commerce de spiritueux. De Rotterdam et de Hambourg, elle aurait expédié sur ses territoires 2.227 tonnes de gin en 1897 et 3.207 tonnes en 1898 (3). Ces procédés la condamnent. Maintenant qu'elle a frayé la route, son rôle d'avant-garde est rempli. Elle n'a plus qu'à se laisser rejoindre et congédier. Dans la dernière réunion générale des actionnaires 1898, sir Taubman Goldie lui-même les préparait au transfert. Le gouverneur de la Nigeria serait le colonel Lugard. Une armée de 5.000 indigènes, encadrée par des chefs anglais, ferait la police. Et la Royal Niger, ainsi remplacée, cédant sa retraite au prix de 3/4 d'un million sterling (19 millions de francs) (4), cesserait d'appliquer au Niger des procédés tout commerciaux de concurrence coloniale, qui, pour

(1) Maistre, *A travers l'Afrique centrale* (1892-1893). p. 265.
(2) Carton de Wiart, *Les grandes compagnies coloniales anglaises du XIXe siècle*, p. 83.
(3) *Bull. de l'Afrique française*, 1899, mars, p. 96.
(4) *Bull. de l'Afrique française*, 1898, p. 270.

n'être pas toujours d'une honnêteté parfaite, n'en ont pas moins très-utilement servi les grands desseins de l'Angleterre.

3. L'Egypte, le Soudan Égyptien, la Question de Fachoda et la Convention du 21 mars 1899. — A) *L'Egypte.* — Suivant une analyse très exacte, l'Europe est conduite en Egypte par quatre intérêts principaux : la liberté du canal de Suez, la liquidation de la dette publique, les entreprises coloniales dans l'Afrique centrale et la participation de l'Europe au commerce extérieur de l'Egypte (1). Or, à ces quatre points de vue, l'intérêt de l'Angleterre passe au premier rang. Au lendemain de l'occupation anglaise, Mackenzie Wallace le constatait en ces termes : « il n'y a pas de doute qu'une portion considérable de la dette égyptienne ne soit entre les mains des capitalistes anglais et qu'une très grande portion du commerce égyptien ne se fasse avec l'Angleterre » (2). Lord Palmerston disait que, si jamais un canal joignait la Mer Rouge à la Méditerranée, l'Angleterre serait obligée d'annexer l'Egypte (3), et, comme de son temps l'impérialisme n'était pas encore en honneur, il s'opposait à la création du canal de Suez pour ne pas être obligé d'entreprendre une telle conquête. Créé malgré l'opposition anglaise (4) en 1869, le canal a depuis ce moment attiré l'attention et la convoitise de l'Angleterre. Les vues de Palmerston se sont réalisées. Pour mettre la main sur le canal, les Anglais ne pouvaient se contenter d'entrer dans le conseil d'administration avec les 176.000 actions du khédive Ismaïl, que le duc Decazes, en 1875, avait eu le malheur de laisser échapper. Il leur fallut s'introduire dans la direction politique de l'Egypte. L'intervention financière leur en fournit l'occasion. A la suite du rescrit du 28 août 1878, un Anglais, Revers-Wilson, entra au ministère des finances. Le 5 avril 1880, l'Angleterre pénètre ainsi que la France avec deux voix chacune, et trois autres Etats avec une voix seulement, dans la commission de liquidation de la dette. La France et d'autres puissances partagent jusqu'ici son influence. Mais, à la suite de la révolte d'Arabi-Pacha, l'Angleterre prend une situation prépondérante. Après avoir fait signer à lord Granville le protocole de désintéressement (25 juin 1882) d'après lequel « les gouvernements s'engageaient à ne rechercher aucun avantage territorial, ni aucun privilège commercial », M. de Freycinet crut pouvoir abandonner à l'Angleterre les charges de l'intervention. Seule au jour du bombardement d'Alexandrie, (10 juillet 1882) (6), seule, le 13 septembre 1882, à Tel-el-Kébir pour disperser l'armée d'Arabi-pacha, l'Angleterre entendit seule rester dans ce pays qu'elle avait seule eu la charge de pacifier. Sans réclamer à ce moment ni l'annexion, ni même le simple protectorat de l'Egypte, elle s'établit sous une forme précaire, afin

(1) Karl Bron, *Ægypten und die ægyptische Frage* (Leipzig, 1895) p. 1.
(2) Mackenzie Wallace, *Egypt and the egyptian question* (London, 1883) p. 508.
(3) *Ibidem*, p. 509.
(4) H. Pensa, l'*Egypte et le Soudan égyptien*, p. 183 et s.
(5) Sélim Boustany, *Les finances de l'Egypte au point de vue international*, pp. 54 et 65.
(6) Sur tous ces événements, cf. Pensa, *op. cit.*, p. 21 et s.

de calmer les craintes de l'Europe, et s'en remit à l'avenir, c'est-à-dire au temps, pour consolider peu à peu, sans secousses, son établissement.

L'Europe et surtout la France virent aussitôt le danger : danger pour la liberté du canal de Suez, auquel les Anglais ont toujours trouvé pour eux, malgré ses services, plus d'inconvénients que d'avantages ; danger pour le commerce de l'Egypte qui va dès lors passer de plus en plus dans les mains anglaises ; danger pour la pénétration dans l'Afrique centrale par la voie du Nil. En vue d'assurer contre les Anglais la liberté du canal, l'Europe reprend l'idée, chère à Metternich, de sa neutralisation. ou, pour être plus exact, de son internationalisation(1). Par ce moyen, elle limitera le droit du souverain territorial et l'Angleterre le comprend si bien qu'elle lutte de toutes ses forces contre la constitution à Suez, pour assurer la liberté du canal, d'une commission semblable à celle du Danube : il faut que l'Europe y renonce pour obtenir en tout temps le libre passage de ses navires à travers le canal. Premier moyen, quoique incomplet, de faire échec à l'influence anglaise. Mais il ne suffit pas de paralyser l'Angleterre sur le canal, d'autant plus que les différents articles du traité de Constantinople (29 octobre 1888), subordonnent le maintien du traité, par une clause *rebus sic stantibus* tacite, au maintien du régime territorial actuel (2). Il faut rivaliser d'influence avec les Anglais jusqu'en Egypte. Deux autres moyens vont, sur la terre ferme, permettre à l'Europe, la France en tête, de continuer la lutte. C'est d'abord l'institution des tribunaux mixtes, créée par Nubar-Pacha en 1876 (pour les procès entre étrangers de nationalité différente ou encore entre étrangers et indigènes), dont la compétence sans cesse développée par leur propre jurisprudence (grâce surtout à la théorie de l'intérêt mixte) (3) met de plus en plus la justice aux mains de l'Europe, particulièrement de la France, qui a, d'après son protocole d'adhésion (art. 2), un juge du tribunal du Caire et (art. 3), un des membres du ministère public (4). Aussi les Anglais sont-ils devenus très hostiles à cette juridiction, ainsi qu'on en peut juger par leurs livres et par leurs actes. Sir Alfred Milner le dit très exactement : c'est une forteresse au profit de l'influence étrangère (5). Voilà pourquoi les Anglais se sont efforcés, surtout depuis 1890, avec sir Scott (6), de réorganiser et de développer la juridiction indigène pour faire pièce à celle-ci. Habilement maniée, l'arme peut en effet faire échec à l'influence anglaise : on l'a bien vu dans un procès récent, l'affaire de la Caisse de la dette (7). Précisément, la Commission de la caisse de la dette est un second moyen pour l'Europe et surtout pour la France de combattre l'influence anglaise en Egypte. Créée par la loi de liquidation,

(1) V. dans HOLLAND, *Studies in international law* (London, 1898) le chapitre : « *The international position of the Suez canal* » et TRAVERS TWISS, dans la *Rev. de dr. intern. et de législ.*, XVII, p. 61.

(2) V. texte des articles 8, 9, 10 et 12, MARTENS, *Rec. génér.*, IIe Série, XV, p. 559 (1891).

(3) LAMBA, *Condition des Européens en Egypte.*

(4) Texte dans HOLLAND, *Eastern question*, p. 142.

(5) MILNER, *Les Anglais en Egypte, trad.* Mazuc, p. 96.

(6) A. MILNER, *ibid.*, pp. 380 et 403.

(7) POLITIS, *La caisse de la dette égyptienne*, dans la *Rev. de droit intern. public*, III, p. 245 et p. 486.

du 7 juillet 1880, elle peut à l'occasion tenir l'Angleterre en échec, surtout s'il est démontré que ses résolutions doivent en principe être prises à l'unanimité des voix. Quand le gouvernement anglais voulut y trouver 500.000 livres égyptiennes pour l'expédition du Soudan, deux des six commissaires s'y opposèrent et les tribunaux mixtes décidèrent qu'il n'était pas possible de passer outre à cette opposition, bien qu'elle fût l'œuvre d'une minorité (Cour d'Alexandrie, 2 décembre 1896). Internationalisation du canal, tribunaux mixtes, commission de la caisse de la dette, ces trois institutions d'ordre international sont les armes avec lesquelles l'Europe peut essayer d'arrêter le progrès ou l'effet de l'influence anglaise en Egypte.

B) *Le Soudan Egyptien et la convention du 19 janvier 1899.* — En sens inverse, pour demeurer en Egypte, le grand moyen de l'Angleterre, c'est le Soudan égyptien. Commencée par Méhémet-Ali, qui croyait en tirer les richesses nécessaires à ses vastes besoins d'argent (1), continuée par Ismaïl-Pacha, pour lequel Beker explorait la région des sources en 1870, en attendant qu'en 1874 Gordon organisât pour lui la province d'Equatoria, la conquête du Soudan donnait à l'Egypte un empire, dont elle excita le mécontentement par son oppression fiscale (2). En 1882, un homme de Dongola, Mohammed Amed, se faisant reconnaître pour le Mahdi, sorte de Messie des musulmans, lève l'étendard de la révolte, occupe successivement les provinces du Kordofa, du Darfour, du Bahr-el-Gazal et de l'Equatoria. Les Egyptiens voulaient résister. Mais la désastreuse expédition du général Hicks, écrasé à Shekan (3 novembre 1883) détermine l'Angleterre, qui ne voulait alors pas prendre le risque d'une guerre, à faire évacuer le Soudan. Gordon reçut pour ordre de s'avancer à simple fin de recueillir et d'évacuer les garnisons égyptiennes disséminées dans les provinces soudanaises. Enfermé dans Khartoum, il y trouva la mort (26 janvier 1885), sans que l'Angleterre permit à lord Wolseley de le venger. Jusqu'en 1885, le madhisme reste agressif. La mort du Mahdi en 1885 n'arrête pas le mouvement, qui continue sous le règne du khalife son successeur. Ses lieutenants Wad et Nejumi (3) dans le Dongola, Osman Digma sur la Mer Rouge, menacent les frontières égyptiennes. Mais ce n'est pas à ce moment que l'Angleterre agite le spectre du madhisme, dont la crainte n'est qu'un prétexte pour maintenir l'Angleterre en Egypte. C'est en 1896, alors que depuis six ans le khalifat se décomposait lentement, que l'Angleterre proclama la nécessité d'une expédition dans le Sud pour vaincre un danger, qui, menaçant jadis, ne l'était plus désormais. L'*Intelligence Department* (4), organisé par le major Wingate, savait que le Darfour s'était révolté, que le Bahr-el-Gazal secouait le joug du khalife. Ce fut pourtant le moment qu'avec un touchant ensemble les rapports de lord Cromer et les journaux anglais choisirent pour agiter une fois de plus le vieil épouvantail derviche. Lord Salisbury réclamait l'expédition du Don-

(1) Derérain, *Le Soudan égyptien sous Méhémed-Ali.*
(2) Penna, *L'Egypte et le Soudan Egyptien*, p. 244.
(3) Eugène Aubin, *Les Anglais aux Indes et en Egypte*. p. 275.
(4) Robert de Caix, *Fachoda*, p. 154.

gola pour achever la tâche anglaise avant de se retirer — si, disait-il, nous en avons l'intention. Le Soudan n'était qu'un prétexte. Il fallait se maintenir quelques années de plus en Egypte, associer le drapeau anglais à ses succès et se faire, pour rester, un titre des services rendus. L'Angleterre comptait bien d'ailleurs faire subir à l'Egypte les frais de la campagne. L'opposition française et russe empêcha seule la Caisse de la dette de fournir les 500.000 livres que l'Angleterre entendait prélever sur le fonds de réserve. Mais ce succès n'était pour la France qu'une victoire à la Pyrrhus. L'Angleterre y rencontra son avantage. En faisant elle-même les frais de l'expédition, par un prêt de 20 millions à 2 1/2 0/0 (février 1897) (1), elle trouvait précisément ce qu'elle cherchait : un nouveau titre pour rester.

La campagne anglo-égyptienne, commencée en 1896, se terminait en 1898, aprés avoir passé successivement par ces trois étapes progressives : Dongola, Berber, Khartoum. Le 2 septembre 1898, la victoire d'Omdurman rendait l'Angleterre complètement maîtresse du Nil (The victory of Ondurman makes England the complete mistress of the Nile) (2). Mais, à ce moment, l'Angleterre n'avait plus seulement dans le Soudan un prétexte pour imposer à l'Egypte ses services d'abord, sa souveraineté ensuite. Elle ne désirait plus le Soudan pour l'Egypte, mais le Soudan pour lui-même, et, qui plus est, peut-être l'Egypte pour le Soudan seul. Si le canal commande la route des Indes, le Soudan domine l'Afrique centrale, suspend une menace sur le Nil, d'une part, sur la France, l'Allemagne et la Belgique coloniales de l'autre. Il donne accès sur le Bab-el-Mandeb et permet de fermer Suez par la mer Rouge, long couloir qui complète le système du canal et n'est pas comme lui neutralisé. Suivant M Notovitch (3), personnellement bien informé, un homme d'Etat anglais en faisait la confidence. « Il sera toujours temps de démontrer aux partisans de l' « Angleterre toujours plus grande » la sagesse de notre objectif : nous assurer la possession des provinces soudaniennes qui s'étendent du 20° au 10° de latitude nord, avec la mer Rouge et le désert du Sahara pour frontières et établir sur le roc la possession de ce merveilleux empire en *sacrifiant* l'Egypte... *L'Egypte nous a été indispensable parce qu'elle a été l'antichambre du Soudan.* »

Aussi l'Angleterre a-t elle tiré de ses victoires une conséquence importante : par la convention du 19 janvier 1899, alors qu'elle n'ose pas encore proclamer son protectorat sur l'Egypte, elle a posé franchement son protectorat sur le Soudan, bien qu'en des termes à dessein très-vagues et très compliqués, de nature à embarrasser les objections par l'indécision et l'obscurité de formules fuyantes, rebelles à la contradiction et à la critique. Qu'on en juge par le texte. « Les drapeaux anglais et égyptien seront arborés dans toute l'étendue du Soudan, excepté dans la ville de Souakim où le drapeau égyptien seul devra être hissé. — Le commandement suprême

(1) *Bull. de l'Afrique française*, 1897, p. 21.
(2) Rafiudin Ahmad, *The Battle of Ondurman*, dans la *Nineteenth Century*, 1898 (octobre), p. 693.
(3) *L'Europe et l'Egypte* (1898), p. 219.

au Soudan sera confié à un officier désigné sous le nom de gouverneur général du Soudan ; il sera nommé par décret khédivial avec la sanction du gouvernement britannique. — Les lois, décrets et règlements promulgués en vue de la bonne administration du pays pourront être modifiés ou abrogés par une proclamation du gouverneur général, notifiée à l'agent britannique au Caire et au président du conseil des ministres du khédive. — Aucune loi égyptienne, décret ou arrêté ministériel non encore promulgué ne sera applicable au Soudan, à moins que le gouverneur général ne juge à propos de les adopter et d'en faire l'objet d'une proclamation. — Les droits d'importation ne frapperont pas les marchandises pénétrant dans le Soudan par la voie des territoires égyptiens. — La juridiction des tribunaux mixtes ne sera étendue en aucun cas à aucune portion du Soudan excepté à la ville de Souakim. — Ni consuls, ni vice-consuls, ni agents consulaires ne seront accrédités et ne pourront résider au Soudan sans avoir préalablement été reconnus par le gouvernement britannique. — Telle est cette convention anglo-égyptienne qui donne aux principes, non pas des « *piqûres d'épingles* » mais de vrais coups de canif.

La première critique qu'elle mérite, c'est d'être obscure et semée d'équivoques qui sont pour l'Europe autant de pièges. Est-ce un protectorat ? un *condominium ?* (1) une annexion pure et simple ? Toutes les suppositions sont malheureusement permises. Ce n'est pas une co-souveraineté, comme celle de la France et de l'Espagne sur Andorre, de l'Angleterre, de l'Allemagne et des Etats-Unis sur Samoa. L'Egypte et l'Angleterre n'y sont pas sur le même pied, mais dans un rapport d'inégalité marquée. Les marchandises venant d'Egypte seront affranchies de tout droit, ce qui conduit à l'idée de l'union douanière, sans mener jusqu'à celle d'une co-souveraineté. — Le gouverneur du Soudan est nommé par décret khédivial, sous la sanction britannique, ce qui ferait croire à l'existence d'une annexion réalisée par l'Egypte sous le protectorat de l'Angleterre. Au fond, tel paraît bien être le véritable caractère du droit créé par la convention : annexion du Soudan par l'Egypte sous le protectorat de l'Angleterre. La forme est neuve. Il y a des exemples de pays entrés pour partie dans un régime de confédération : les Pays-Bas étaient dans la confédération germanique de 1815 pour le Luxembourg, le Danemark pour le Lauenbourg, l'Autriche n'en était pas au contraire pour les provinces translithanes. Mais si l'on peut entrer partiellement dans une confédération, peut-on pour partie se soumettre à un protectorat ? La question est toute différente, parce que le protectorat s'attaque à la souveraineté, tandis que la confédération la respecte : or, la souveraineté est indivisible : entamée dans sa force intrinsèque sur un point, elle est par cela même entamée sur le tout. On n'admet pas qu'un protégé soit, sur un point, protecteur (2), on ne peut pas davantage admettre qu'il soit sur un point indépendant, A cet égard, par conséquent, le traité du 19 janvier 1899 renferme une innovation très critiquable. D'au-

(1) Cpr. Despagnet, dans la *Revue de droit intern. public*, mars 1899.
(2) Ainsi le Transvaal ne saurait être protégé de l'Angleterre, parce qu'il est lui-même protecteur du Souasiland.

tre part, sauf à Souakim, où flotte le seul drapeau égyptien, le traité supprime la juridiction des tribunaux mixtes. Or, sous le régime du protectorat, les capitulations ne tombent pas de plein droit, l'exemple de la Tunisie le prouve, et les tribunaux mixtes, substitués aux capitulations, ne peuvent avoir moins de force qu'elles. Enfin, si les capitulations sont tombées de plein droit à Chypre, sous le condominium, l'exemple ne prouve rien pour les tribunaux mixtes qui donnent aux étrangers toutes les garanties qu'ils auraient sous la juridiction du protecteur — et même davantage. Toutes raisons pour lesquelles on ne saurait laisser passer cette suppression des tribunaux mixtes, sans protester au nom du droit. Pour qu'une telle conséquence fût permise il faudrait supposer que l'Angleterre a réalisé, non pas le protectorat, mais l'annexion du Soudan, en restreignant seulement son droit par quelques concessions de souveraineté, servitudes honorifiques plutôt que pratiques en faveur de l'Egypte : tel le droit d'arborer les deux drapeaux et celui de signer la nomination du gouverneur imposé par l'Angleterre. La situation serait ainsi comparable à celle de la Bulgarie vis-à-vis de la Turquie. Au lieu d'une annexion réalisée par l'Egypte sous le protectorat de l'Angleterre, nous aurions alors une annexion réalisée par l'Angleterre sous la suzeraineté de l'Egypte. Ainsi s'expliquerait que l'Angleterre eût acquis par droit de conquête des territoires qu'elle a pourtant déclarés appartenir à l'Egypte. Mais nous ne sortons pas encore des difficultés, car l'Egypte, pour les uns vassale de la Turquie, pour les autres province privilégiée, ne saurait en aucun cas être suzeraine (1). De quelque côté qu'on la retourne, la convention du 19 janvier 1899 choque toujours le droit, sans qu'on ait même besoin de remarquer que, pour disposer des droits de l'Egypte, il eût fallu l'assentiment du sultan.

Quand vint le traité du 19 janvier 1899, la France par conséquent aurait pu protester, faire ressortir l'impossibilité juridique de la convention, mettre en relief le danger politique d'un établissement anglais le long de la mer Rouge, annexe non neutralisée du canal de Suez. Discutant habilement, amicalement et de sang-froid, nous aurions pu nous faire donner bon prix du Soudan. Nous n'avions pour cela qu'à préparer à ces vues les chancelleries voisines, à nous rapprocher des grands Etats, rivaux économiques ou coloniaux de l'Angleterre... puis à laisser faire. Mais nous n'avons eu ni la prudence de prévoir, ni la patience d'attendre, ni surtout la précaution d'armer. Quand la convention de janvier fut signée, nous n'avions, ni l'autorité matérielle ni par suite le pouvoir moral de faire entendre raison à l'Angleterre, à laquelle nous nous venions d'avouer, au même moment, l'impossibilité de soutenir nos droits.

C). *L'Incident de Fachoda et la convention du 21 mars 1899.* — L'affaire de Fachoda tient en deux mots. Lasse de se voir opposer les droits de l'Angleterre en Egypte, la France eut tout à coup l'idée hardie de pénétrer au Soudan, afin de prendre les Anglais à revers par un habile mouvement

(1) Pélissié du Rausas. *L'Egypte et les firmans*, dans la *Rev. de dr. intern. public.* III, p. 291 et s.

tournant. L'une et l'autre, on le voit, la France et l'Angleterre pensaient en même temps au Soudan. Mais dans l'exécution elles se séparèrent. — L'Angleterre annonça très haut ses intentions : l'essai d'emprunt à la Caisse de la dette des fonds de l'expédition et le procès retentissant qui s'ensuivit le prouvent. La France au contraire dissimula son véritable but. Débarqué le 23 juillet 1896 à Loango, Marchand se dirigeait vers Brazzaville par le Haut-Oubangui, sans qu'on sût exactement son objectif, sans que le gouvernement l'annonçât aux tierces puissances. — L'Angleterre, plantant de loin ses jalons, prit soin d'intéresser à sa cause par des conventions successives l'Italie, à laquelle elle abandonna Kassala (protocole du 15 avril 1891) puis le Congo (12 mai 1894) qui reçut à bail le Bahr-el-Gazal. Ni l'Italie, malheureuse contre le Négus, ni le Congo, forcé par la France de renoncer au traité, n'en devaient profiter. Mais la mesure n'en était pas moins habile. Que ne l'avons-nous imitée ? L'exemple était bon à suivre : c'est fortifier son droit qu'y intéresser les tiers. — Tandis que l'Angleterre envoyait au Soudan une armée de 17.000 hommes, par une route directe, avec le fleuve pour guide, un chemin de fer et un télégraphe pour sûreté à l'arrière, Marchand au contraire s'avançait avec quelques hommes par une route de 5.000 kilomètres, de Loango à Fachoda, après avoir eu au départ des difficultés sans fin [départ de Loango 23 juillet 1896, départ de Brazzaville, 1er mars 1897], et après avoir fait passer à sa flotille une ligne de partage des eaux de plus de 800 mètres. Cependant le sirdar Kitchener n'était à Omdurman que le 2 septembre 1898, tandis que le 10 juillet le drapeau français flottait à Fachoda. Mais le 19 septembre, averti par les rumeurs derviches, Kitchener arrivait et contestait le droit de la France. La situation n'était pas tenable pour l'héroïque phalange qui avait porté sur le Nil le drapeau français. Forcée de céder, elle eut du moins l'honneur de battre en retraite en marchant plus avant. Tel est l'incident. Que faut-il en penser, au point de vue du droit ?

Nous sommes à l'heure des examens de conscience (1). Jamais affaire ne fut plus mal conduite. Non seulement nous étions dans l'impossibilité de nous maintenir en fait, mais encore nous nous trouvions démunis par avance de tout argument de droit. D'abord, l'occupation de Fachoda ne répondait pas en elle-même aux conditions de l'acte de Berlin. Marchand avait un fort, un jardin, des légumes. Mais si cela suffit pour adresser à un officier anglais une jolie lettre, ironique à force de courtoisie même (2), cela ne suffit pas pour constituer l'occupation prévue par l'acte de Berlin « c'est-à-dire une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis », (art. 35 du traité de Berlin). Marchand le sentait si bien qu'il avait pris soin de passer un traité de protectorat avec le chef des Shilluks. Mais rien n'est plus vague qu'un tel traité. L'a-t-on passé avec le souverain véritable? Celui-ci en a-t-il exactement compris le sens ? C'est l'éternelle question et, du même coup, le perpétuel inconvénient du système. Le 27 septembre 1898, on apprend que le chef de la tribu des Shilluks nie avoir conclu aucun

(1) Cfr. Delongle, *Fachoda : avant et après* dans la *Revue politique et parlementaire*, 1898, XVIII, p. 277.
(2) V. le texte dans Robert de Caix, *Fachoda*, p. 256.

traité avec Marchand. Le 30 septembre 1898 (1), l'Angleterre nous communique un télégramme du sirdar Kitchener d'après lequel « le Mek des Shilluks nie avoir conclu aucun traité et le Sirdar affirme de nouveau que les Shilluks prirent la mission Marchand pour les troupes anglaises » (2). Comment s'appuyer alors sur un traité, que les prétendus protégés désavouaient eux-mêmes ? Mais eussions-nous conduit toute une armée jusqu'à Fachoda, nous n'aurions pas eu droit de l'occuper, quand même nous aurions pu véritablement le faire. D'abord, nous avions contre nous la déclaration de sir E. Grey, le 28 mars 1895, à la Chambre des Communes. — « On me demande si, oui ou non, une expédition française se dirige de l'Ouest de l'Afrique vers la vallée du Nil, en vue de pénétrer jusqu'à la rive gauche de ce fleuve.... le gouvernement français doit savoir que ce serait un acte inamical (*unfriendly*) » (3). En lançant ensuite l'expédition Marchand, nous nous placions dans une situation délicate. Mais surtout nous nous étions lié les mains à l'avance avec la fameuse théorie des *droits dormants*, telle que, le 8 août 1894, M. Decrais l'exposait dans un memorandum au gouvernement anglais. Par le traité du 12 mai 1894, l'Angleterre partageait sans façon avec le Congo la vallée du Haut-Nil, comme en 1891 elle l'avait déjà partagée avec l'Italie. Bien qu'il eût suffi d'objecter que le Congo ne pouvait sortir des limites fixées par sa propre déclaration de neutralité, la France crut devoir ajouter que, malgré l'évacuation des troupes égyptiennes, le Soudan n'en était pas moins sous la souveraineté du khédive. Au Sénat, le 5 avril 1895, M. Hanotaux précisait ce système (4) en disant « Quoi qu'il en soit, la position prise par la France est la suivante : les régions dont il s'agit sont sous la haute souveraineté du Sultan. Elles ont un maître légitime, c'est le Khédive ». Dès lors, comment Marchand pouvait-il occuper, à titre de *res nullius* ou de protectorat shilluk, un territoire sur lequel nous avions déclaré voir toujours planer le droit souverain de l'Egypte ? En défendant aux Anglais de considérer le Soudan comme *res nullius*, nous nous étions interdits à notre tour de le regarder comme tel. Grey ne nous interdisait que le cours (*waterway*) du Nil (5). Par cette déclaration imprudente, nous nous fermions, non pas seulement le cours mais le bassin du Nil. Du moment que les drapeaux égyptiens se présentaient aux portes de Fachoda, nous n'avions qu'à partir.

Mais si les Anglais pouvaient justement nous reprocher la contradiction de nos actes avec nos paroles, ils n'avaient pas le droit de crier à la provocation et à l'insulte. Leur dépit d'apprendre, deux jours après la bataille d'Omdurman, que les Français les avaient devancés à Fachoda peut seul expliquer le degré de leur colère. Un lieutenant anglais a reproché à la France dans un article de la *North American review* d'avoir commis un

(1) *Livre Jaune, Affaires du Haut-Nil et du Bahr-el-Gazal*, p. 10.
(2) *Ibid.*, p. 14.
(3) *Livre bleu. Appendices*, n° 1 à 5.
(4) *Livre bleu, loc. cit.*, app. n° 5
(5) Cf. La lettre de sir E. Grey au *Times*, dans le remarquable ouvrage de R. de Caix, *Fachoda*, p. 140.

manquement grave à la courtoisie des nations bien élevées (*educated nations*) « quelque chose comme une lettre insultante et facétieuse écrite par l'Empereur d'Allemagne au président des Etats-Unis pour critiquer la couleur de ses cheveux et la longueur de son nez » (1). C'est oublier les origines de la mission Marchand, qui lors de la déclaration de 1895, était déjà lancée. Si le capitaine Marchand ne s'était mis en marche qu'en 1896, la mission Congo-Nil n'en avait pas moins été confiée dès 1893 au commissaire de l'Oubangui, Liotard. Sans même invoquer cet argument, peut-être trop élastique, peut-on oublier qu'en regardant le bassin du Haut-Nil comme *res nullius*, nous ne faisions précisément que suivre l'exemple de l'Angleterre ? Non seulement l'Angleterre en dispose en 1891 avec l'Italie, puis en 1894 avec le Congo, mais elle envoie Stanley pour forcer le dernier gouverneur égyptien, Emin-Pacha, à abandonner sa province de l'Equatoria (2). Pourquoi cette tactique anglaise, sinon afin de pouvoir un jour occuper seule le Soudan, après l'avoir séparé de l'Egypte ? Et dès lors les vues de l'Angleterre n'excusent-elles pas les nôtres ? Fachoda n'est-il pas *res nullius* ? Et qu'avons-nous à nous reprocher, sinon la maladresse d'une diplomatie qui, pour faire pièce à l'Angleterre, croyait devoir affirmer, contre toute évidence, que le Soudan n'était pas au khalifat, mais à l'Egypte ? Surtout, de quel droit l'Angleterre prétend-elle intervenir au Soudan ? Si elle se fonde sur le titre de l'Egypte, comment admettre qu'elle s'établisse sur le Soudan avec des droits plus forts que dans l'Egypte proprement dite ? Nous devions abandonner Fachoda. Marchand nous en faisait lui-même l'aveu, quand il consentait à laisser hisser, à côté du drapeau français, celui de l'Egypte. Mais, si nous avions le devoir d'abandonner Fachoda, nous avions le droit d'en refuser l'accès aux Anglais, et de protester énergiquement contre la convention du 19 janvier 1899.

Une compensation s'imposait. Pour rétablir les bonnes relations très vivement menacées, la France et l'Angleterre tombèrent d'accord qu'il fallait délimiter leurs sphères d'influence réciproques. Le 12 janvier 1899, les négociations commençaient par cette constatation mélancolique : « Si nous voulons arriver à un accord, il convient de nous borner à la recherche d'une route commerciale vers le Haut-Nil et de nous assurer, en échange de nos concessions sur ce point, une bonne délimitation de notre zône d'influence à l'est du Tchad » (Paul Cambon, ambassadeur à Londres, à M. Delcassé) (3). Renonçant à la partie du Bahr-el-Gazal que nous occupions, nous nous contentons de nous réserver les vastes territoires, qui, sous le nom de Baguirmi, de Ouadaï, de Kanem, forment le bassin oriental et septentrional du Nil (21 mars). Sur le fleuve nous assurons à nos produits l'égalité de traitement, mais en revanche la clause de réciprocité donne aux Anglais le bassin du Congo : clause dangereuse qui place nos produits en face d'une concurrence redoutable. Au point de vue économique, que valent les terres qu'on nous a laissées ? Au point de vue politique, l'attribution de l'hinterland de

(1) Lieutenant Winston Spencer-Churchill, *The Fashoda incident*, dans *The North american Review*, déc. 1898, p. 740.
(2) V. le récit dans Stunlmann, *Im Herz von Africa mit Emin-Pacha*, p. 6.
(3) *Livre jaune, Déclaration additionnelle*, du 21 mars 1899, p. 8.

la Tripolitaine ne sera-t elle pas pour nous une source de dangers ? Un moment, l'Italie, puis la Porte ont fait mine de s'effrayer. L'Angleterre a pu se féliciter une fois de plus de l'adresse de sa politique. Il a fallu expliquer que le véritable hinterland de la Tripolitaine c'est le Fezzan, auquel on n'avait pas touché (1). L'Italie s'est rassurée ; et l'on peut aujourd'hui considérer la question de Fachoda comme tranchée. Si la mission Marchand n'a pas étendu notre influence dans le bassin du Nil, elle l'aura du moins prolongée vers le Tchad. Le chemin de l'Est mène, comme on voit, au Nord.

D) *Avenir de la question d'Egypte.* — La convention du 21 mars 1899 se présente sous l'aspect d'un article additionnel à la convention du 14 juin 1898; mais derrière ce détail de forme se cache une raison de fond. « C'est pour éviter de traiter la question d'Egypte que j'ai, dès le premier moment, voulu rattacher à la convention du 14 juin 1898 la convention à intervenir » (2) (Delcassé à Cambon, 7 mars 1899). Cette déclaration nous montre que la diplomatie française se flatte de laisser la question d'Egypte entière. En réalité, il n'en est plus ainsi. L'acceptation par l'Europe du traité de janvier 1899 marque une ère nouvelle pour l'établissement du protectorat anglais. Installé au Soudan, il n'a plus qu'à se rabattre sur l'Egypte proprement dite. Déjà, par un symptôme très significatif, l'Angleterre et aussi l'Egypte, poussée par elle, ont fait, en février, les plus vives résistances au renouvellement quinquennal des tribunaux mixtes (3), dont les fonctions expiraient seulement le 1er février 1899. Afin de rendre précaire cette institution, qui forme en Egypte l'un des derniers noyaux de l'influence étrangère, les Anglo-Egyptiens demandaient que la convention fût renouvelée pour un an seulement. L'initiative du gouvernement égyptien était choquante en présence des termes de la disposition finale du règlement judiciaire, d'après lequel « il sera loisible *aux puissances* (et non à l'Egypte) soit de revenir à l'ancien ordre de choses, soit d'aviser, d'accord avec le gouvernement égyptien, à d'autres combinaisons. » Le renouvellement n'eut lieu que pour un an. Il est vrai que sur les observations combinées de la France, de la Russie, et surtout de l'Allemagne, dont l'intervention produisit grand effet, l'Egypte a adressé aux puissances une proposition de renouvellement quinquennal. Mais c'est à la condition que la Daïra Sanieh, les chemins de fer et la municipalité d'Alexandrie soient soustraits à la juridiction des tribunaux mixtes lorsque les parties intéressées seront toutes des indigènes. C'est la ruine des derniers remparts de l'influence européenne qui commence. Les Anglais sont à cet égard très énergiques. Ils trouvent l'Egypte un dépôt embarrassant (*hampered trusteeship*). Un publiciste des plus autorisés, E Dicey, a, dans un remarquable article, énergiquement conclu qu'à défaut d'un protectorat formel, l'Angleterre doit réclamer les pouvoirs nécessaires à l'exécution de son *trust*. « Ces pouvoirs peuvent être indiqués d'un mot comme la

(1) V. dans *Bull. de l'Afrique française*, 1899, p. 142, la reproduction d'un remarquable article de Fr. Charmes, dans le *Journal des Débats*.

(2) *Livre jaune*, n° 11, p. 15.

(3) *Bulletin de l'Afrique française*, 1899, mars, p. 91.

suspension des capitulations; la disparition dès maintenant des différentes institutions internationales créées pour assurer l'exécution de la loi de liquidation; et le droit de conduire toutes les négociations entre l'Egypte et les pouvoirs étrangers par l'entremise de nos représentants du Caire. » (1) « En d'autres termes, ajoute-t-il, nous demandons exactement les mêmes droits que la France a pris et obtenus après l'occupation de Tunis » (2). En vain les Anglais s'efforcent-ils de mettre entre eux un parallèle. La situation est toute différente. A Tunis, nous avons maintenu les capitulations pour la justice, les impôts et le commerce (3), jusqu'au jour où les puissances y ont volontairement renoncé. Loin d'être liés à Tunis par un protocole *de désintéressement,* nous avions au contraire reçu, des Anglais eux-mêmes, à Berlin (juillet 1878), carte blanche. L'argument est donc faible, mais l'Angleterre est opiniâtre. A supposer que nous cherchions dans l'Allemagne un point d'appui contre elle, il serait peut-être trop tard pour l'empêcher de continuer son œuvre. Maîtresse du Soudan, elle est maîtresse de l'Egypte. En leur donnant le Soudan, l'Europe a perdu presque tout intérêt à réclamer des Anglais l'évacuation de l'Egypte. Quoi qu'en disent les affirmations officielles, la question n'est plus entière. C'est avant la conquête du Soudan qu'il fallait soulever le problème. Maintenant il est trop tard.

4. Questions pendantes : l'incident de Mascate, les affaires de Madagascar, la question de Terre-Neuve. — Pour voiler ses incessants accrocs au droit, l'Angleterre se plaint de tous côtés que la France lui cherche querelle. Particulièrement arrogante depuis Fachoda, la presse anglaise ne cesse d'accuser la France de multiplier les empiètements. A Mascate, à Madagascar, à Terre-Neuve, elle nous poursuit de ses reproches et de ses plaintes. C'est abuser de la raison du plus fort, qui n'est pas toujours la meilleure.

A) *Incident de Mascate.* — Les diverses routes de l'Inde et de l'Extrême-Orient sont jalousement surveillées par l'Angleterre. Non contents de faire de Suez, par le moyen de l'Egypte, un canal anglais, de la mer Rouge une mer anglaise, par le Soudan égyptien, elle s'efforce de faire du golfe Persique, par Mascate, un golfe britannique. D'abord sa précaution fut de s'assurer, dans ces parages, la neutralité de la France. Par le traité du 10 mars 1862, « S. M. l'Empereur des Français et S. M. la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, prenant en considération l'importance qui s'attache au maintien de l'indépendance du Sultan de Mascate d'une part et du Sultan de Zanzibar de l'autre, ont jugé convenable de s'engager réciproquement à respecter l'indépendance de ces deux princes » (4). Fort de cette promesse d'abstention destinée dans sa pensée, non pas

(1) Dicey. *Our hampered trusteeship*, dans *the Nineteenth Century*, déc. 1898, p. 895.
(2) John Macdonell. *Egypt and Tunis : a study in international law*, dans *Nineteenth Century*, déc. 1898, p. 905.
(3) V. cette *Revue*, 1898, tome X, p. 505.
(4) De Clercq. *Traités de la France*, VIII, p. 397.

seulement à le rassurer sur nous, mais à nous rassurer sur lui, le gouvernement britannique n'avait plus qu'à travailler dans l'ombre, à l'abri du traité. Sachant toujours profiter habilement des circonstances, l'Angleterre, en même temps qu'elle convoitait Zanzibar, essayait de se créer des droits à Mascate. C'est par son arbitrage en 1861 que, des deux fils de Serjid Saïd, sultan des deux pays, l'aîné avait eu Mascate et le cadet Zanzibar (1). Ce dernier devait payer à son frère un tribut annuel de 20.000 couronnes, dont l'Angleterre consentit, à partir de 1873, à prendre la charge. Entre les mains de l'Angleterre, cette obligation financière devait être savamment exploitée. C'est pour elle un titre à Zanzibar, en vue de hâter l'établissement (5 août 1890) de son protectorat. Mais c'est en même temps un titre vis-à-vis de Mascate. Par un phénomène curieux, qu'explique seule l'habileté britannique, la dette de l'Angleterre vis-à-vis de l'Iman de Mascate lui devient contre lui un titre de créance. De même qu'en Afghanistan, l'émir, elle prétend, à Mascate, pour prix de son subside annuel, conseiller le sultan dans ses rapports avec les autres puissances. Aussi fut-elle désagréablement surprise quand elle sut qu'en 1898, sans prendre son avis, il avait accordé à la France une station à *Bandar Issar*, port situé à cinq milles de Mascate et à peu près de la même grandeur : Cette concession n'était pas une aliénation de souveraineté, mais « la simple faculté d'avoir un dépôt de charbon, au bord de la mer, dans une des criques dépendant de Mascate » (2). Dès qu'il apprit ces faits, le résident anglais à Bender-Bouchir, qui relève du gouvernement des Indes, arrivait devant Mascate sur un navire de guerre et, sous menace d'un bombardement, sommait le sultan d'avoir à retirer la concession qu'il nous avait faite.

La concession d'un dépôt de charbon était-elle contraire aux traités? L'Angleterre l'a prétendu. Lord George Hamilton, secrétaire d'Etat pour les Indes, sur une interpellation de M. Labouchère (3) s'exprime ainsi : « Le sultan est, par traité, dans l'obligation d'obtenir l'assentiment du gouvernement britannique lorsqu'il s'agit d'aliéner ou de vendre une part quelconque de son territoire. » Mais un semblable traité, si même il existe, car il n'a jamais eu de publicité, ne saurait se concilier avec l'engagement de 1862, qui promet de respecter l'indépendance de l'Iman. D'autre part, la concession d'un dépôt de charbon ne saurait en aucun cas être assimilée à une cession de souveraineté. Enfin le traité de 1862 ne s'y oppose pas davantage. L'indépendance d'un Etat n'est pas compromise par un dépôt de charbon. Depuis longtemps l'Angleterre en possède un à Mascate. Ce qu'elle a pu faire sans dommage pour la convention de 1862, comment la France, co-signataire de cette convention, ne le pourrait-elle à son tour? On peut donc s'étonner que l'Angleterre ait pu, par un procédé plutôt brutal, forcer, sans négociations préalables, le sultan de Mascate, sous la menace d'un bombardement, à nous retirer la concession qu'il nous

(1) L'*Incident de Mascate*, dans *Questions diplomatiques et coloniales*, 1899, 1er mars, p. 282.

(2) M. Delcassé, ministre des affaires étr., sur une interpellation de M. Louis Brunet, à la Chambre, 6 mars 1899. *J. Off.*, *Chambre des dép.*, 1899. p. 677.

(3) Hansard's *Parliamentary Debates*, 23 feb. 1899.

avait accordée. La fermeté de M. Delcassé (1), qui a aussitôt protesté contre les réclamations anglaises et surtout contre leur brutalité, nous a obtenu satisfaction sur le second point. Nous aurons prochainement satisfaction sur le premier.

B) *Affaires de Madagascar.* — En janvier 1899, peu de temps avant l'incident de Mascate, l'Angleterre, cherchant encore quel grief elle pourrait inventer contre la France a, pour exciter l'opinion, publié sur Madagascar un nouveau livre bleu (2). Le précédent datait de 1897. Celui-ci contient les dépêches échangées du 24 février 1898 jusqu'au 29 décembre 1899. Toutes sont relatives à la pression officielle qui serait exercée par le gouvernement français sur les indigènes pour les forcer à donner leur clientèle aux maisons françaises. L'administrateur de France à Manoujary, M. Compérat, aurait menacé les traitants indigènes de les faire mettre aux fers s'ils achetaient ou vendaient à d'autres qu'aux négociants français par lui désignés, (28 janvier 1898). L'enquête — est-il besoin de le dire ? (3) — a démontré que jamais pareil langage n'avait été tenu. [Général Gallieni au consul Mac Millan, 24 mai 1898] (4). Un journal hostile « *Le Madagascar* » a prétendu que l'administrateur du Maroancetra, grand centre producteur de caoutchouc, obligeait les indigènes à ne revendre leurs produits qu'à certains commerçants, sous menace de prison. Là encore, il y a eu exagération. Il n'en est pas moins vrai que l'effort du gouverneur général et de ses subordonnés tend à favoriser à Madagascar le commerce français et à l'aider dans sa lutte contre la concurrence étrangère. Sans menacer personne de prison, les autorités françaises usent des moyens officiels d'exemple, de persuation et de recommandation pour engager la clientèle indigène à s'orienter vers les maisons françaises. La circulaire n° 346 du général Gallieni (4) (22 avril 1898) met le Journal officiel de Madagascar, le « *Vaovao* » à la disposition gratuite des commerçants français pour les annonces commerciales. On comprend très bien qu'un pareil procédé ne soit pas agréable à l'Angleterre, dont le chiffre d'affaires tombe de plus en plus. Mais est-il contraire au droit international ? En aucune manière. Sans doute l'étranger a le droit de commerce ; mais ce droit ne saurait être aussi complet pour lui que pour le national. Tous les systèmes de douane reposent sur cette idée que les produits nationaux doivent être favorisés au détriment des produits étrangers. Réserver le « *Vaovao* » aux annonces françaises, user de l'influence officielle pour recommander les maisons françaises, ce sont des procédés dont les partis usent entre eux, très souvent, dans l'intérieur de la souveraineté, entre nationaux d'un Etat. A plus forte raison est-il impossible d'y rien reprendre au point de vue du droit international.

L'Angleterre nous reproche encore d'avoir (5), par le décret du 31 mai

(1) *Ch. des députés*, 6 mars 1899, *J. Off.*, 1899, *Chambre*, p. 678.
(2) France, n° 1 (1899). *Further correspondence wihth the french government respecting Madagascar*, p. 1-58.
(3) *Ibid.*
(4) *Ibid.* p. 13.
(5) *Ibid*, p. 21.

1898, relevé les droits de douane sur les marchandises étrangères au point d'en empêcher l'importation d'une façon presque absolue (thereby making their importation almost prohibitive) (1). Mais en pratiquant l'annexion de Madagascar, ne sommes-nous pas devenus les maîtres de sa situation douanière? N'est-ce pas un principe constant, en droit international, que l'annexion abroge les traités de commerce (2)? Il est vrai qu'en 1890 la Grande-Bretagne a fait, au protectorat, cette réserve : « Il est entendu que l'établissement du protectorat ne doit affecter ni les droits ni les immunités accordées aux sujets anglais dans l'île ». L'Angleterre entendait ainsi s'assurer le bénéfice de son traité de 1865 avec la reine de Madagascar, traité qui lui donnait, non seulement la clause de la nation la plus favorisée, mais encore l'assurance que les droits à l'importation ne dépasseront pas dix p. 100 *ad valorem*. Or, d'après l'examen du *Board of Trade* (7 juillet 1898) (3) ce chiffre est considérablement dépassé. Sur les toiles grises (*grey shirtings*) les droits s'élèvent de 54 à 79 p. 100 *ad valorem*. Mais qu'importe? Madagascar n'a plus à respecter les anciens traités de commerce puisqu'elle n'est plus sous le protectorat, mais sous la pleine souveraineté de la France, et nous-mêmes, en pratiquant l'annexion, nous n'avons plus à respecter des engagements pris pour la seule hypothèse du protectorat. En vain lord Salisbury (9 juillet 1898) (4) fait-il observer qu'au temps de l'expédition Duchesne l'Angleterre fut assurée que l'occupation militaire aurait simplement pour effet de renforcer le lien du protectorat, sans manquer aux obligations faites vis-à vis des puissances étrangères. (déclaration de M. de Courcel, 11 février 1896). Il ne faut pas oublier que la question de Madagascar a passé par trois phases successives. Dans la première, qui appartient au ministère Hanotaux, et que marque le traité de Tananarive, la France « se prononce pour le régime du protectorat avec toutes ses conséquences ». Dans la seconde, qui appartient au ministère Berthelot, et que marque la notification du 11 février 1896, le gouvernement français établit, sous le nom de « *prise de possession* » « un état de fait qui n'ordonnait pas, à proprement parler, de cession ou d'adjonction du territoire » Dans la troisième, apparaît l'annexion proprement dite. (Exposé des motifs du projet de loi sur Madagascar, déposé le 31 mai 1896) (5). Lord Salisbury ne pouvait sans inexactitude reporter à la troisième phase les déclarations faites par M. Hanotaux (12 novembre 1894) par M. Berthelot (27 novembre 1895) et par M. de Courcel (11 février 1896) au cours des première et deuxième phases. Il le pouvait d'autant moins que pour liquider l'affaire de Madagascar, le gouvernement proposait dans la troisième phase l'annexion pure et simple avec ce motif : « celles des puissances qui sont liées avec Madagascar par des traités antérieurs ne nient pas que la disparition de la souveraineté indigène et la substitu-

(1) Consul Sausier to the Marquess of Salisbury, n° 13, p. 21 *ib.*
(2) Max Hüber, *Die Staatensuccession*, Leipzig, 1898, p. 153 et note 438.
(3) *Ibid*, p. 18.
(4) *France*, n° 1, 1899, p. 19.
(5) *Blue Book*, *Africa*, n° 8, 1897, *Correspondence with the french government relating to Madagascar*, p. 29.

tion pleine et entière de la France à celle du gouvernement hova aura pour effet de faire disparaître *ipso facto* les anciens traités. Mais elles ne paraissent pas disposées à tirer les mêmes conséquences d'une simple déclaration de prise de possession. En raison des sacrifices faits par la France il est nécessaire que cette question des traités antérieurement existants soit tranchée ». (*E. des motifs*, 31 mai 1896). Et c'est alors que le gouvernement propose l'annexion. Le gouvernement anglais, qui n'a pas fait ses réserves à ce moment, ne saurait aujourd'hui protester (1).

Multipliant les griefs pour leur donner en superficie ce qui leur manque en profondeur, le *Livre bleu* de 1899 reproche encore à la France de réserver à Madagascar des concessions gratuites aux Français (Décret du 9 juillet 1898, art. 4). Mais le gouvernement anglais, qui jusqu'à 1870 a refusé la propriété foncière aux étrangers, peut-il se plaindre, quand précisément à Madagascar nous sommes intervenus pour faire supprimer l'art. 25 de la loi malgache de 1881, interdisant la vente de terres aux étrangers, et pour transformer en contrats de vente les baux emphytéotiques, auxquels les bornaient les Malgaches ? Tandis que certains pays refusent encore à l'étranger le droit de propriété foncière, nous nous contentons de lui refuser à Madagascar, non pas la propriété, mais la gratuité de celle-ci. Que peuvent demander encore les étrangers ? Ne sont-ils pas accoutumés à se voir autrement traités que les nationaux, au point de vue de l'expulsion, de la pêche côtière, des droits politiques et civils ? Et quand même il n'y aurait en droit aucune différence à ces divers points de vue entre le national et l'étranger, celui-ci ne pourrait encore se plaindre car la gratuité des concessions est une faveur, et, si l'on peut avoir droit au droit, nul n'a droit à la faveur. Dans sa dépêche du 13 août 1898 (2), lord Salisbury ne prétend pas d'ailleurs que la mesure soit contraire au droit international, mais simplement « *inconsistent with the international rights of this country* », Mais, à supposer même que nous eussions donné l'assurance de respecter les traités de commerce après l'annexion, nous ne serions pas tenus de faire aux Anglais, par la gratuité des concessions territoriales, une situation meilleure qu'avant le protectorat. D'autre part, dans l'hypothèse chimérique où leurs traités subsisteraient encore, ils ne sauraient se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour réclamer vis à-vis de nous l'égalité des privilèges, parce que cette clause, qui excepte le traitement du protecteur en matière de protectorat (3) doit à plus forte raison agir de même en matière d'annexion, et surtout parce que cette clause, applicable à un traitement conventionnel, ne peut pas l'être à un traitement de souveraineté, sans quoi les Anglais, en vertu de cette clause, seraient souverains comme nous.

Autre reproche : par décret du 14 septembre 1898 (art. 1er) à partir du 1er janvier 1899, la navigation au bornage et au cabotage dans les

(1) Cpr. une autre raison donnée par M. Ribot, à la *Chambre*, 23 janvier 1899. Il argumente de l'absence à Madagascar, d'une clause semblable à l'art. 4 du traité Tunisien de 1881.

(2) France, n° 1, 1899, p. 32.

(3) *Revision des traités tunisiens*, dans cette *Revue*, X (1898), p. 505.

parages de la colonie de Madagascar devait être exclusivement réservée aux navires battant pavillon français (1). — Nouvelles protestations de l'Angleterre, toujours fondées sur les mêmes raisons : « *inconsistent with the international rights of this country* ». A cette formule qui est véritablement de style dans les affaires de Madagascar, il était aisé de répondre par les arguments précédents et, sans l'insuffisance du pavillon français à Madagascar pour l'exercice du cabotage, nous aurions certainement maintenu la mesure, que pour cette cause seule le gouvernement a plus tard rapportée, sans céder en rien sur la question de droit. [Delcassé à E. Monson, Paris, 28 déc. 1897].

c) *La question de Terre-Neuve* (2). A Terre-Neuve, l'Angleterre ne met plus ni la même insistance ni la même âpreté. C'est qu'ici l'intérêt industriel est nul. L'impérialisme n'est plus la forme politique des nécessités économiques, un cri pour de nouveaux marchés (*a cry for new market*) (3), mais l'expression toute pure du jingoïsme, c'est-à-dire de l'intransigeance et de l'hostilité nationale, qui ne souffrent aucune servitude étrangère. En cédant à la Grande-Bretagne, par le traité d'Utrecht (11 avril 1713) (4) art. 13, l'île de Terre-Neuve avec les îles adjacentes, la France se réservait, du cap Bonavista jusqu'à la Pointe-Riche, le droit de pêche dans les eaux territoriales et le droit d'user de la côte pour sécher le poisson. Reproduit dans les traités de Paris (1763) puis de Versailles (1783) ce droit est devenu d'autant plus lourd à Terre-Neuve que peu à peu l'île se peuplait, s'organisait et par là même, en développant son autonomie, souffrait davantage des restrictions mises en droit international à sa souveraineté. Dotée d'un conseil local adjoint au gouverneur en 1825, d'un Parlement en 1832, du *self-government* en 1854 (5), Terre-Neuve est d'autant plus hostile à la servitude française de pêche qu'elle est entrée plus avant dans la voie de l'indépendance. Question d'orgueil, mais aussi d'intérêt. La colonie, qui s'est découvert dans l'ouest de l'île des richesses minières ne peût souffrir des traités qui lui ferment l'accès du rivage, base nécessaire d'un commerce d'exportation. Voyant les Français tirer de gros produits de leur poisson, cette île pauvre, faite en grande partie de plateaux arides, de lacs et de

(1) *Blue Book*, France, n° 1, 1899, p. 47.

(2) Bibliographie des plus abondantes : En dehors des deux *Livres jaunes, affaires de Terre-Neuve*, 1891, (377 p.) et 1892 (94 p.) il faut citer ; pour le côté historique, Daubigny, *Choiseul et la France d'outre-mer : Appendice, la question de Terre-Neuve d'après les dépêches de Choiseul*, p. 305 ; E. Bourgeois, *Nos droits à Terre-Neuve*, dans les *Annales des sciences politiques*, mars 1899, pp. 183-197. Pour le côté juridique, Paul Fauchille, *La question de Terre-Neuve*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 février 1899, p. 871, Moncharville, *La question de Terre-Neuve*, dans la *Revue de droit intern. public*, VI, (1899) pp. 141-168 *Adde* : Cruchon, *Les affaires de Terre-Neuve*, dans les *Annales* des sciences politiques, 1893, voir pp. 482-501. Pour le côté général et pratique, Lefébure, *La question de Terre-Neuve*, dans le *Correspondant*, 1899, I, pp. 605-622. Un ancien diplomate, *La question de Terre-Neuve*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1899, I, p. 605-622. Parmi les articles anglais : T. B. Browning, *Franco-Newfoundland controversy*, dans *The law quartely review*, XI, 1895, p. 248-265. Mac-Grath, *France in Newfoundland* dans *The nineteenth*, p. 46.

(3) *Nineteenth century*, mars 1899.

(4) V. textes dans *Livres jaunes*, 1891, p. 1.

(5) Cruchon, *Les affaires de Terre-Neuve, loc. cit.* p. 482 ; Dareste, *Les constitutions modernes*, pp. 605 et s., 621 et s.

tourbières, envie l'avantage qu'a pris la France aux Antilles, en Espagne et dans toute la Méditerranée au point de vue de l'exportation de la morue (1). La création du système des primes depuis 1851 (50 fr. par marin embarqué, 12 à 20 fr. par quintal métrique de poisson pêché) nous a rendus maîtres des prix et par conséquent du marché. D'où l'hostilité des Terre-Neuviens.

Le gouvernement de Saint-Jean, secondé par le cabinet de Saint-James, s'est donc mis en devoir de rendre impraticable aux Français l'exercice du droit de pêche. D'abord les Terre-Neuviens laissèrent tomber sans le renouveler, en 1834, un acte de 1824 toujours prorogé depuis, et par lequel le législateur local rappelait les indigènes à l'observation du droit des Français sous des peines rigoureuses (2). Puis les Terre-Neuviens prétendirent que, sur la côte à eux destinée, les Français n'avaient pas le monopole, mais la liberté de la pêche, c'est-à-dire, au lieu d'un droit exclusif, un droit concurrent. Soutenue au Parlement anglais, écartée en 1835 par les jurisconsultes de la couronne, (consultation du 30 mai 1835) (3) cette théorie leur était officiellement imposée, le 17 avril 1837, sans cependant qu'ils se rendissent nettement au désir exprimé par la couronne, sollicitant, après la première consultation, un autre examen « *plus approfondi* ». Le traité du 14 janvier 1857 essaie de concilier les droits français et les réclamations terre-neuviennes en donnant sur certains points au droit de pêche un caractère concurrent tandis qu'ailleurs on lui maintient un caractère exclusif. Mais la législature locale refuse de voter la loi nécessaire pour rendre cette convention effective. A leurs anciennes prétentions, intégralement maintenues, les Terre-Neuviens en ajoutent de nouvelles. La morue diminuant, les habitants se mettent à pêcher le homard. Les cases accrochent et déchirent les filets des pêcheurs français. Les fabriques de conserves ou homarderies établies sur le rivage empêchent les Français d'y élever des cabanes et les échafauds nécessaires au séchage du poisson. Enfin, en 1896 (18 mai) le *Bait-Act* interdisait la vente et l'exportation de la boëtte, appât nécessaire à la pêche. Puis quand les Français, voyant la pêche arrêtée par l'industrie du homard, la pratiquent à leur tour, les Terre-Neuviens s'y opposent et prétextent que le poisson seul se pêche, tandis que le homard se prend, de sorte que le traité, nous donnant la pêche, ne nous accorde aucun droit sur le homard.

Il est impossible de ne pas trouver mesquines et vexatoires de pareilles querelles. Sur chacun des points de détail ainsi agités, la démonstration du droit de la France est aussi simple que décisive.

Droit exclusif ou droit concurrent? Sans hésiter, c'est droit exclusif qu'il faut dire. Pas de doute, si l'on considère : 1° qu'en fait il en était ainsi de 1713 à 1783, sous le traité de 1713 et qu'il a été précisé en 1783, comme en témoigne la déclaration de George III (1788) d'accord avec les engagements de Fitzherbert, son plénipotentiaire à Versailles ; 2° si l'on ajoute qu'en 1783 notre droit fut reporté du cap Saint-Jean au cap Raye,

(1) Lefébure, *La question de Terre-Neuve*, *loc. cit.* p. 610.
(2) *Livre jaune, affaires de Terre-Neuve*, 1892, p. 15.
(3) *Livre jaune, affaires de Terre-Neuve*, 1891, p. 183.

par suite du peuplement de la côte, ce qui s'explique d'autant mieux que le droit des Français ne laissait pas à côté place à d'autres ; 3° enfin, si l'on observe qu'en cédant la souveraineté de Terre-Neuve la France n'était pas dans la situation d'un Etat qui obtient la liberté de la pêche côtière, mais dans celle d'un souverain qui renonce à sa souveraineté moins le droit de pêche, de sorte qu'elle retenait avec son ancien droit de souverain non pas une faculté concurrente, mais un monopole exclusif. Le mettre en doute, ce serait se montrer plus terre-neuvien que les jurisconsultes de la couronne qui donnent cette solution le 30 mai 1835 et, sur ordre d'en fournir une autre, maintiennent la même idée dans le fond, malgré les phrases la embarrassées sous lesquelles ils essaient sans succès de la dissimuler en la forme. Le mettre en doute, ce serait se montrer plus Terre-Neuvien que les diplomates anglais reconnaissant ce droit exclusif par la convention du 14 janvier 1857, maintenant aux Français le monopole de pêche sur la côte Est, du cap Saint-Jean au cap Normand, sur la côte ouest dans cinq havres, et *pour compensation du reste*, lui reconnaissant le droit de pêche concurrent sur une partie de la côte canadienne de Labrador. Reconnaître à la France un droit exclusif, c'est donc simplement traduire en français des formules anglaises.

Deuxième question : Les Français peuvent-ils pêcher le homard ? — Ici la discussion devient technique. Les Anglais, prenant à la lettre le traité d'Utrecht, y lisent *droit de pêcher* et *sécher* le poisson. Or, disent-ils, le homard n'est pas un poisson. Il ne se pêche pas, mais se prend, il ne se sèche pas mais se cuit. Grave problème, d'érudition et de précision pédantesques, qu'on tranche d'un mot en faisant observer qu'au XVIIIe siècle *poisson* était un terme général désignant tous les êtres animés vivant dans la mer (1). Il était si peu dans l'intention de 1713 de se restreindre et de préciser que le rapport colonial sur Terre-Neuve distribué au Parlement britannique en 1899 sous le n° 256, écrit sans hésiter (p. 6) « lobster *fishery* et herring (2) *fishery* » (pêcherie de homards, pêcherie de harengs). En tout cas si les Français n'ont pas le droit de pêcher le homard, les Terre-Neuviens ne l'ont pas davantage sur le *French Shore*, parce que, les filets se prenant dans les cases à homards et les homarderies enlevant aux cabanes et aux échafauds le rivage, les Français ne peuvent plus ni pêcher, ni sécher leur pêche. Dès 1886 le capitaine de vaisseau Le Clerc (3), commandant la division navale de Terre-Neuve signalait cette impossibilité dans la baie de Port à Port. Des Français, venant occuper à Terre-Neuve les places que la marine, après tirage au sort, leur avait attribuées pour 5 ans (arrêté du 15 pluviôse an III) avaient, comme dans l'affaire Tubé (4) la désagréable surprise de trouver la place occupée. Dans la baie d'Ingornachoix, en 1888, les casiers à homard d'un sieur Shearer (5) obligeaient

(1) Point élucidé par P. Fauchille, *loc. cit.*, invoquant deux naturalistes qui faisaient alors autorité, Rondelet et Belon.
(2) Un diplomate, *La question de Terre-Neuve*, *loc. cit.*, p. 15.
(3) *Livre jaune*, 1891, p. 98.
(4) *Livre jaune*, 1891, p. 206.
(5) *Livre jaune*, 1891, p. 207.

nos « morutiers », après avoir perdu leur temps et déchiré leurs filets, à abandonner finalement la partie. Les homarderies sur le rivage sont d'ailleurs des *établissements sédentaires*, frappés comme tels par la déclaration du roi Georges III, annexée au traité de 1783, et qui enjoint aux Anglais de les enlever (1).

Les droits de la France sont si nets que, l'Angleterre ayant voulu saisir de la question un tribunal arbitral (11 mars 1891), les Terre-Neuviens firent échouer l'arrangement en lui refusant la sanction indispensable du Parlement local. Les trois arbitres, MM. de Martens, Rivier et Gram leur donnaient cependant toutes garanties. Ils refusèrent, comme l'Angleterre refusait de soumettre le différent anglo-vénézuélien ou l'affaire du Transvaal à l'arbitrage, comme les Etats-Unis se dérobaient à lui soumettre la doctrine du Monroe, comme l'Allemagne résistait à lui confier l'affaire Lüders. La crainte d'un juge n'est-elle pas déjà l'aveu d'un tort ? La France au contraire était favorable. Comme le rappelait M. Ribot à la tribune de la Chambre (23 janvier 1899) (2), le Sénat avait autorisé à ratifier, la Chambre était disposée à le faire. Mais les Terre-Neuviens voulaient n'avoir pour juges que leurs propres tribunaux et ce dernier trait vaut tous les arguments du monde.

Au lieu de placer le débat sur la lettre des traités, c'est sur leur valeur même qu'avec plus de raison l'Angleterre aujourd'hui tend à porter le débat. Le 18 janvier 1899, Chamberlain disait à Wolwerhampton : « Que ne cesse-t-on de mettre en avant l'inviolabilité du traité suranné conclu à Utrecht il y a deux siècles ! » (3). Sous cette forme, l'idée a passé sans être bien comprise. M. Ribot a riposté à la Chambre (4) : « C'est oublier que ce traité a donné Gibraltar à l'Angleterre ». Mais l'argument en germe dans les paroles de Chamberlain est plus profond que sa formule apparente. Si l'on veut bien le dégager dans toute sa force, il signifie, non que les traités tombent sous le coup des années, par voie de caducité, mais, ce qui est bien différent, par l'effet de la clause *rebus sic stantibus* (5). Voilà la raison pour laquelle le traité fait en 1713 pour une île presque inhabitée, et pour la portion inhabitée de cette île, ne vaut plus aujourd'hui. Les Terre-Neuviens doivent pouvoir maintenant se libérer d'obligations qui paralysent leur essor et restreignent leur développement.

On peut d'ailleurs arriver, par un autre raisonnement, à la même solution. La clause *rebus sic stantibus* répugne à tous ceux qui portent dans le droit public les habitudes du droit privé, où la force obligatoire des conventions résiste aux changements survenus dans la situation respective des parties. Mais ceux qui veulent raisonner en droit public avec le soutien et l'analogie du droit privé trouveront dans l'expropriation pour cause d'utilité publique la solution du problème Terre-Neuvien. Il est

(1) *Ibid.*
(2) *J. Off. Chambre des dép.*, 1899, p. 115.
(3) Bourgeois. *Loc cit.*
(4) *Ch. des dép.*, 23 janvier 1899.
(5) Sur la clause *rebus sic stantibus*, cfr. Rivier, *Droit intern. public*, II, p. 130 et Pfaff, *Die clausel rebus sic stantibus*, p. 59 et s.

d'*utilité publique internationale* que la France abandonne ses droits, qui paralysent l'essor économique de l'île. Mais, de même que l'expropriation interne ne peut se faire sans indemnité, de même cette expropriation internationale ne saurait s'opérer sans une réparation patrimoniale. Ainsi mitigée, la clause *rebus sic stantibus* est parfaitement juste. Quelle sera la compensation ? A défaut d'un tribunal international, c'est à la diplomatie de la fixer en toute équité. Obtiendrons-nous en échange les Nouvelles-Hébrides, comme on l'a proposé, pour assurer le développement de la Nouvelle-Calédonie ? Chercherons-nous, comme on l'a dit encore, du côté de la Gambie ou de Sierra-Leone (1) ? Question de détail qu'il ne nous appartient pas de trancher. Mais le départ s'impose : non le départ forcé, mesquin et vexatoire qui s'impose par chicane en mutilant les traités, mais le départ honorable, qui, reconnaissant le droit ancien de la France et le droit récent de Terre-Neuve à se développer, nove, de ces deux droits incompatibles, le moins fécond en résultats sociaux.

A. Geouffre de Lapradelle,
Agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.

(1) Lefébure. *La question de Terre-Neuve*, dans le *Correspondant*, *loc. cit.*, p. 622.

CHRONIQUE POLITIQUE

ANGLETERRE

(1898)

SOMMAIRE : La Session parlementaire. — 2. La mort de M. Gladstone. — 3. Le *Local government* (Ireland) *Act*. — 4. Le *vaccination Act*. — 5. Le « *Bénéfices Act* ». — 6. Le *criminal Evidence Act*. — 7. Autres mesures. — 8. Les partis.

1. LA SESSION PARLEMENTAIRE. — La session parlementaire de 1898, qui a duré du 8 février au 12 août, n'a offert que peu d'intérêt au point de vue de l'histoire et du développement des partis politiques, en ce sens qu'il y a eu peu de divergences de vues à l'égard des projets de loi qui ont été présentés. L'attention publique a été de nouveau dirigée, comme auparavant, vers les affaires étrangères et coloniales plutôt que vers le terre-à-terre des questions intérieures. Les événements qui ont eu lieu au Soudan ne sont survenus qu'au courant de l'automne, après la prorogation, mais il y a eu plusieurs débats au sujet de la Chine et de la Crète.

2. LA MORT DE M. GLADSTONE. — De plus, la mort de M. Gladstone, que la nation entière a pleuré le 19 mai, a ralenti l'activité des luttes parlementaires, et a produit une impression aussi profonde que douloureuse non seulement sur les membres du parti libéral qui avaient combattu sous son drapeau, mais aussi sur les nombreux amis de toutes nuances d'opinion, et même sur les adversaires, qui se souvenaient de sa longue et brillante carrière, de son éloquence exaltée, et de ses efforts indomptables en faveur de la justice et de la liberté parmi les peuples de la terre. On sentait que sa voix était celle de l'humanité ainsi que celle du patriotisme, on s'apercevait que sa mort marquait la fin d'une époque dans l'histoire de l'Angleterre, et qu'avec lui disparaissait une des grandes influences du siècle. Les obsèques publiques ont eu lieu le 28 mai dans l'Abbaye de Westminster. Les membres de la Chambre des communes, à laquelle il avait voué plus de soixante années de sa vie, ont formé le cortège funèbre.

3. LE LOCAL GOVERNMENT (IRELAND) ACT 1898. — On peut dire que la mesure principale de la session a été, sous certains rapports et jusqu'à un certain point, la conséquence directe du mouvement dirigé par M. Gladstone durant ces dernières années, de 1885 à 1894, en faveur du « Home Rule » irlandais. Il est vrai que le local Government (Ireland) Act 1898 (1),

(1) 61 and 62, Vict. ch. 37.

n'est censé appliquer à l'Irlande que les mêmes principes de gouvernement local qui ont été reconnus en Angleterre et en Ecosse par la législation de 1888 et de 1889. Il est certain, toutefois, qu'il aurait été impossible auparavant, vu l'état des esprits, de faire passer même une mesure relativement aussi modeste, si le chemin n'avait été frayé par l'agitation du Home Rule qui a donné aux idées d'autonomie locale une impulsion considérable, et qui en même temps a paru fournir au Bill de 1898 l'apparence d'une modération remarquable en comparaison des projets de 1886 et de 1893, auxquels on était tenté d'attribuer une portée quasi-révolutionnaire. C'est ainsi qu'un ministère conservateur et unioniste a pu non seulement profiter de la politique de ses adversaires, mais aussi naviguer sur la frêle embarcation à travers les récifs de la Chambre des lords sans la faire chavirer.

Malgré les apparences il ne faut pas, toutefois, se méprendre, et s'imaginer que les changements qui ont été opérés par cette mesure ont peu de valeur ou d'importance. Le système d'administration locale qui régnait en Irlande avant la législation nouvelle était fort compliqué, ne reposait sur aucune base populaire, et différait sous plusieurs rapports des systèmes anglais et écossais. Les comtés irlandais se divisaient en « baronies ». Le conseil administratif des premiers se composait de « grand jurors » nommés par le « High Sheriff », dont on pouvait comparer la position, à certains égards, à celle d'un préfet de département, en tant qu'il représentait, de même que le « lord lieutenant », le pouvoir central. Il ne pouvait, toutefois, être choisi que parmi les habitants du comté même, et sous ce rapport là il ressemblait aussi au « lord lieutenant »; les conseils des « baronies » se composaient du « grand juror » et des magistrats appartenant à l'arrondissement, et d'un petit nombre de contribuables nommés d'après une méthode qui n'avait pas d'analogue autre part. Pour ce qui touchait à l'administration de la loi relative aux pauvres, il y avait en Irlande, comme en Angleterre, des circonscriptions spéciales qu'on appelait « unions » et où siégeaient des « boards of guardians ». Ces derniers étaient nommés, cependant, d'une manière différente : ils se composaient moitié de magistrats, et moitié de personnes élues d'après un système de votation cumulative. Enfin, les impôts locaux étaient prélevés tout autrement que de ce côté-ci du canal St-Georges : ceux qui avaient rapport à l'administration des comtés, ainsi que la moitié du « poor rate », étaient payés par le tenancier, tandis que le propriétaire foncier payait l'autre moitié.

L'Act de 1898 a aboli tout cela. Dorénavant il y a, comme en Angleterre et en Ecosse, des conseils de comté, et des conseils de district, soit urbain, soit rural. Les conseils de district rural fonctionnent aussi comme « boards of guardians ». La mesure n'a pas essayé, toutefois, d'établir des « parish councils », ou conseils de commune, analogues à ceux qui ont été introduits ici en 1894, vu qu'en Irlande on n'a jamais été accoutumé à considérer la commune comme unité administrative, et que par conséquent aucun désir n'a été exprimé en ce sens par les députés irlandais. On n'a pas touché non plus aux municipalités, hormis certains détails. Le suffrage des électeurs

est désormais le même pour les élections locales que pour les élections parlementaires, avec l'addition des pairs, qui ne peuvent voter pour un membre de la chambre des Communes, et des femmes qui payent elles-mêmes leurs impôts locaux. En comparaison avec l'état de choses qui existait auparavant, il est évident que la mesure de 1898 représente un changement encore plus considérable que celui qui a été effectué en Angleterre et en Ecosse en 1888 et 1889. Malgré ces quelques restrictions qui ont été imposées, et qui du reste n'ont que peu d'importance, c'est une mesure essentiellement démocratique. Le Gouvernement a dû redouter, pour cette raison, l'opposition des grands propriétaires qui avaient fait aux deux « Home Rule Bills » une résistance si acharnée. Il a donc fallu leur « dorer la pillule » en remettant à l'Irlande une subvention de £ 730.000 par an, qui permettra aux propriétaires fonciers de ne plus avoir à payer même la moitié du « poor rate » qui était auparavant le seul impôt local qu'ils payaient, tandis que les tenanciers, dans les districts ruraux trouveront aussi un certain avantage par la diminution de leur part des impôts de comté. La subvention a été basée sur la méthode de l' « Agricultural Rating Act » dont j'ai parlé dans la chronique de 1896, avec la différence que la subvention irlandaise est permanente, et non temporaire, et plus élevée en proportion de la population et des ressources du pays. Le Bill n'a excité que quelques protestations à la fois laconiques et platoniques de la part de la section conservatrice des députés irlandais à la chambre des Communes, et d'un petit nombre de membres de la chambre des Lords, tels que le marquis de Londonderry. Le parti nationaliste irlandais a accepté la mesure comme un à compte, un versement partiel. Les libéraux ont souhaité la bienvenue au Bill, tout en dégageant leur responsabilité pour ce qui concernait la subvention. Il y a eu, en fait, si peu de différences d'opinion, que les discussions ont perdu beaucoup de leur intérêt.

On se demande quelle sera l'influence de l'établissement des nouveaux conseils sur la campagne du « Home Rule ». Au moment où j'écris, les premières élections locales viennent d'avoir lieu en Irlande, vers le commencement d'avril 1899. Environ quatre cinquièmes de ceux qui ont été élus sont partisans du « Home Rule », tandis que ses adversaires ne comptent que l'autre cinquième. On peut prévoir que tôt ou tard il doit y avoir un conflit d'opinion entre les nouveaux conseils démocratiques et la bureaucratie centralisée de Dublin-Castle, à laquelle la mesure n'a rien changé. C'est alors que surgiront de nouveau des difficultés, et qu'il s'agira de trouver un remède. Ceux qui connaissent le mieux l'Irlande déclarent que les principes que l'Act de 1898 applique aux conseils du comté devront plus tard être appliqués à un conseil central électif, qui sera peut-être construit sur la base des conseils de comté même.

Il y a en ce moment des tentatives de rapprochement entre les différentes sections du parti nationaliste irlandais. Jusqu'à présent ces tentatives n'ont pas réussi, mais on croit qu'elles aboutiront.

4. Le Vaccination Act. — Le projet de loi sur la vaccine présenté par M. Chaplin, et basé jusqu'à un certain point sur les recommandations

d'une « royal commission » qui avait longtemps siégé, se bornait, à l'origine, à l'introduction de quelques changements peu considérables ayant pour but d'assurer la pureté du vaccin, en le conservant à l'aide de la glycérine, et, tout en maintenant le système strictement obligatoire qui a existé jusqu'à présent, d'alléger le fardeau qu'imposait autrefois aux parents l'exécution rapide de la loi, en organisant les visites domiciliaires de la part du médecin, et en prolongeant de trois mois à un an la période dans laquelle l'enfant doit être vacciné. Tel était le projet de loi tel qu'il a d'abord paru; et M. Chaplin, de la part du Gouvernement, a résisté tout d'abord aux efforts faits pour en étendre la portée; la majorité, toutefois, s'étant prononcée en faveur d'une modification du système obligatoire, il a adopté un amendement qui stipulait que tout parent pourrait désormais obtenir un certificat d'exemption s'il faisait devant les magistrats une déclaration qu'il était opposé en conscience et par raison de santé à ce que son enfant fût vacciné. Il va sans dire qu'on a beaucoup critiqué cette volte-face. A la Chambre des Lords, Lord Lister, médecin distingué, a tâché d'obtenir un revirement en faveur de l'idée première du Bill. Il est, toutefois, devenu loi avec la forme nouvelle qu'on lui avait imprimée, y compris les réformes qui s'y trouvaient d'abord, sous le nom du Vaccination Act 1898 (1).

5. Le benefices Act. — Le « Benefices Bill », introduit en premier lieu par un groupe de membres indépendants appartenant au parti conservateur, et adopté plus tard, avec quelques modifications, par le gouvernement, est devenu loi après des discussions prolongées (2). Il a pour but de limiter les droits des particuliers sur le patronage ecclésiastique, et d'augmenter sous certains rapports l'autorité des évêques anglicans à l'égard de l'institution des curés de paroisse. Il n'est guère nécessaire que je développe les détails assez compliqués de cette mesure, d'autant plus que les relations entre l'Eglise et l'Etat qui subsistent actuellement en Angleterre n'ont d'analogie précise dans aucun autre pays, et que par conséquent le système ne présente que peu d'intérêt aux juristes qui envisagent ces questions du point de vue des possibilités de l'échange international des principes de législation. Il convient, toutefois, de signaler la part que Sir William Harcourt, entre autres, a prise aux débats. Il a soutenu que l'Eglise tend à s'émanciper trop des liens que l'Etat lui a imposés, et s'est par conséquent opposé à certaines parties de la mesure, tout en déclarant que sous d'autres elle était insuffisante, en tant qu'elle imposait une discipline plus sévère à l'égard de la conduite, sans aucune restriction, quand au rite. Il serait difficile de dire jusqu'à quel point les opinions qu'il a exprimées sont partagées en général dans le pays. Dans le sein de l'Eglise anglicane ce point de vue est d'accord avec celui du « Low Church » et opposé à celui du « High Church ». En 1875, à une époque où un mouvement d'idées pareil à celui qui surgit à présent à propos des questions

(1) 61 and 62 Vict. ch. 39.
(2) 61 and 62 Vict. ch. 48.

ecclésiastiques agitait l'Angleterre, Sir William Harcourt a préconisé la même politique qu'il poursuit aujourd'hui. M. Gladstone, par contre, a toujours été partisan déclaré du principe qu'il faut laisser à l'Eglise la liberté la plus large. Il y a eu des différences pareilles en fait de tendances ecclésiastiques dans les rangs ministériels.

6. Criminal evidence Act. — Parmi les mesures qu'on peut appeler non contentieuses dans ce sens qu'elles n'ont donné lieu à aucune lutte de parti, quoiqu'elles aient été beaucoup critiquées, il faut citer le Criminal Evidence Act 1898 (1). La question a été discutée à plusieurs reprises au courant des années précédentes. La nouvelle loi permet à tout accusé de témoigner en sa propre faveur, quel que soit le crime ou le délit dont il est accusé, droit qui auparavant n'était accordé que dans certains cas exceptionels prévus par le législateur. Le mari ou la femme peuvent aussi comparaître comme témoins, quelle que soit la nature de l'accusation. Autrefois, dans la plupart des cas, leur témoignage était inadmissible, selon la théorie qui voulait qu'il ne pussent être à même d'éclairer la justice, étant présumés nécessairement favorables à l'accusé. Les juges et les avocats les plus distingués ont traité cette question à différents points de vue. La majorité d'entre eux est favorable au changement que la nouvelle loi a opéré. Ses partisans et ses adversaires se sont servis du même argument, mais dans un sens opposé ; les uns ont soutenu que la mesure serait favorable, et les autres qu'elle nuirait aux intérêts du prévenu. L'Act contient plusieurs autres sections qui modifient la loi criminelle, et mérite d'être étudié par ceux qui s'intéressent au développement de la jurisprudence criminelle chez nous. Feu Lord Herschell, du côté libéral, et Lord Halsbury, du côté conservateur, ont été les auteurs principaux de cette réforme.

Autres mesures. — Parmi les autres mesures de la session, qui, comme on le voit, n'a pas été infructueuse, quant aux résultats législatifs d'un caractère peu contentieux, il me suffira d'en citer trois. Le *Elementary School Teachers superannuation Act 1898* (2) règle les conditions sous lesquelles les maîtres et maîtresses dans les écoles élémentaires peuvent recevoir une pension de retraite à l'expiration de leur carrière d'enseignement. Le *University of London Act* (3), résultant des délibérations d'une commission qui a longtemps siégé, prépare la voie pour la transformation du corps examinateur auquel on donne à tort le nom d'Université de Londres, et qui se borne à faire passer des examens et à conférer des grades, en une véritable Université, dans le sens propre du mot. Enfin le *Prisons Act* (4), introduit par Sir Matthew White Ridley, à la suite du rapport d'une commission que M. Herbert Gladstone a présidée, traite de l'organisation des prisons. La mesure tend à centraliser, autant que possible, l'administration

(1) 61 and 62 Vict. ch. 36.
(2) 61 and 62 Vict. ch. 57.
(3) 61 and 62 Vict. ch. 62.
(4) 61 and 62 Vict. ch. 41.

dans les mains du Home Office, et incorpore certaines réformes qui ont été réclamées au point de vue humanitaire.

8. Position des partis. — La position des partis reste à peu près la même que l'année précédente. La majorité ministérielle continue à soutenir la politique de Lord Salisbury, quoique des divergences considérables se soient laissées entrevoir entre les points de vue de certains ministres. Sir Michael Hicks Beach, par exemple, et M. Chamberlain ont, à plus d'une reprise, parlé dans un sens différent de celui de la plupart de leurs collègues. Le parti libéral a de nouveau perdu un de ses chefs : en 1896 c'était Lord Rosebery qui donnait sa démission, et en 1898 c'était Sir William Harcourt Quoiqu'il y ait eu aussi dans ce cas-ci une certaine manifestation de différentes tendances, ni l'un ni l'autre ne se sont séparés de leur parti. M. John Morley, dont les opinions se rapprochent de celles de Sir William Harcourt à l'égard des affaires étrangères et coloniales, continuera à s'occuper pour quelque temps encore de la biographie de M. Gladstone qu'il a entreprise et par conséquent aura moins de temps à donner aux affaires parlementaires. Sir Henry Campbell-Bannerman, doué de beaucoup de tact et d'une longue expérience administrative, a entrepris, à la requête unanime des libéraux, la tâche de réorganiser et de concentrer leurs forces. Malgré l'absence d'une partie de leur état-major, ils ont néanmoins remporté plusieurs victoires à l'occasion d'élections partielles, ce qui paraît indiquer qu'un revirement en leur faveur se produit dans les esprits. Quant aux groupes qui constituent le parti nationaliste irlandais, j'ai déjà signalé les tentatives qui se font dans le but de les réunir de nouveau afin de leur donner une unité et une activité homogènes. Il est probable que la prochaine chronique pourra contenir, sur ce sujet, le résultat des négociations qui continuent encore !

Francis Seymour Stevenson,
Membre du Parlement.

(ITALIE)

(1898)

SOMMAIRE. — 1. Le ministère di Rudini à la fin de 1897. Les procès Frezzi et Favilla. — 2. Le remaniement du ministère. — 3. La situation politique et économique. — 4. Mort de M. Cavallotti. — 5. L'exposition du cinquantenaire à Turin. — 6. Les troubles en province. — 7. Le second remaniement du ministère. — 8. Démission de M. di Rudini. — 9. Le ministère de M. le général Pelloux. — 10. La question de l'amnistie.

1. LE MINISTÈRE DI RUDINI ET LE PROCÈS FAVILLA. — L'année 1898 ne se présenta point, pour l'Italie, sous de favorables auspices. L'honorable marquis di Rudini pouvait, il est vrai, à force de tactique parlementaire, nourrir l'espoir de se tirer d'affaire devant la Chambre, parce que cette Assemblée, sortie des élections politiques de mars 1897, était, par le fait même de sa composition, impuissante à le renverser, à moins d'une impulsion extérieure très énergique, sans avoir cependant la force de le soutenir efficacement. Mais un mécontentement poussé à l'extrême se faisait sentir dans le pays, où le gouvernement responsable ne conservait plus, on peut le dire, un seul ami sincère, puisqu'il était désormais abandonné par ceux-là mêmes qui, par aversion ou par haine contre Crispi, l'avaient appuyé jusqu'alors. En outre, chacun voyait clairement que, par un effet naturel du mécontentement qui se glissait partout dans le pays, les partis subversifs devenaient toujours plus audacieux et plus menaçants, tandis que M. di Rudini restait impuissant à les contenir à cause de ses attaches avec l'extrême gauche et spécialement avec M. Cavallotti. Chacun avait comme un pressentiment que de graves événements allaient bientôt se produire, et ce pressentiment inquiétait et agitait les esprits ; un sentiment de malaise pesait sur la Chambre et encore plus sur le ministère. Dans le second semestre de l'année 1897 s'étaient produits quelques faits dont nous allons rendre brièvement compte et qui avaient encore indisposé davantage l'opinion publique contre le gouvernement. Le garde des sceaux, M. Costa, étant mort, M. di Rudini ne trouva dans la magistrature personne qui consentît à accepter sa succession et, malgré toutes ses tentatives, il ne put davantage lui trouver de successeur dans le Sénat ; il se vit donc forcé de se charger lui-même de l'intérim de ce ministère et de le conserver même quelque temps. Mais pendant que le fait de n'avoir pu trouver un ministre de grâce et justice ni parmi les magistrats, ni dans le Sénat, paraissait indiquer que le ministère Rudini était et pouvait vraiment être soupçonné par suite de sa conduite envers la magistrature, cet autre fait de voir le Président du ministère ainsi soupçonné, déjà ministre de l'intérieur, mettre encore la main sur la gestion du ministère de grâce et justice, aiguisait et aggravait les soupçons, en permettant de supposer qu'on voulait, par cette combinaison, influencer la marche de quelques procès qui se préparaient alors, ou qui même étaient déjà en cours d'ins-

truction. Ces procès étaient au nombre de deux : le premier était intenté à quelques gardes et officiers de police accusés d'avoir, par coups et mauvais traitements, causé la mort d'un certain Frezzi, arrêté comme faisant partie de la secte anarchique. On avait, à la Chambre des députés, beaucoup discuté sur ce fait et la contenance de M. di Rudini avait été fort embarrassée et de nature à lui attirer beaucoup de critiques. Le corps des gardes de la sûreté publique fut attaqué par l'extrême gauche avec une vraie férocité, et M. di Rudini, ministre de l'intérieur, paraissait donner, au moins en partie, raison aux assaillants ; il fit plus : il laissa une procession de plusieurs milliers de personnes ayant à leur tête des députés républicains et socialistes se promener dans les rues de Rome, se réunir sur une place publique pour écouter des discours contre l'autorité et les agents de la force publique, pendant que les gardes de la sûreté publique étaient tous, par ordre ministériel, consignés dans leur caserne. Puis, ayant vu le triste effet produit par cette manière de procéder et préoccupé du danger d'amener ainsi la démoralisation complète du corps des officiers et des gardes de police, M. di Rudini parla peu de jours après en sens contraire et parut même attaquer et vouloir indirectement intimider les magistrats chargés du procès contre les personnes présumées coupables de la mort du prisonnier. Et naturellement, en voyant que, pendant que ce procès s'instruisait, le ministre de l'intérieur dirigeait aussi le ministère de grâce et justice, l'opinion publique s'indisposait d'autant plus qu'elle était déjà alarmée par la marche d'un autre procès.

Dès le temps du ministère Crispi, il avait été établi à Bologne une succursale de la banque de Naples (une des trois banques ayant privilège d'émission) et l'on y avait placé comme directeur un certain Favilla, napolitain, homme de grande intelligence, très versé dans les questions financières et qui de plus était connu comme très lié avec la famille Crispi. Le ministère Rudini ayant remplacé le ministère Crispi, le directeur général de la banque de Naples fut aussi changé et le nouveau directeur, commandeur Miraglia, ayant ordonné une inspection de la succursale de Bologne, suspendit d'abord, puis destitua M. Favilla, et finalement, ayant rencontré dans les papiers et les livres de l'agence de Bologne des éléments délictueux, il consigna le tout à l'autorité judiciaire. On accusait Favilla d'avoir, frauduleusement, et pour réaliser des gains illicites, occasionné des pertes à la banque de Naples en faisant, dans la succursale de Bologne, des opérations ruineuses avec des sociétés, des établissements commerciaux et industriels, qui, tous, n'avaient qu'une existence éphémère. Il y avait bien, dans ces accusations, quelque chose de fondé, comme l'a prouvé la sentence du tribunal de Bologne qui vient récemment de condamner Favilla, mais il est certain aussi qu'elles étaient exagérées par la presse dévouée au ministère, afin d'arriver à frapper, sinon Crispi lui-même, au moins un de ses amis. Un certain commandeur Cavallini, Lombard, ex-député de gauche était en relations avec Favilla et ce Cavallini avait servi d'intermédiaire pour les affaires louches imputées à Favilla, et auxquelles il avait aussi participé. L'autorité judiciaire appela cette personne pour faire sa déposition, d'abord comme témoin, puis,

comme coupable présumé, par mandat de comparition. Mais au moment où il allait être arrêté, tant pour le procès de Bologne que pour un autre procès qui se poursuivait à Côme au sujet de la faillite d'une banque locale, il réussit à prendre la fuite, grâce à un retard inexplicable dans la remise du mandat d'arrêt. Or cet homme avait réussi à fuir pendant que M. di Rudini était chargé, en outre du ministère de l'intérieur, de l'intérim du ministère de grâce et justice. Naturellement les adversaires du ministère dirent aussitôt que cette fuite avait été favorisée par le gouvernement pour complaire à quelques-uns de ses amis lombards et pour pouvoir avoir les mains libres dans le procès Favilla, dans lequel on voulait, à quelque prix que ce fût, impliquer M. Crispi. Et cette opinion paraissait confirmée par la façon assez étrange, au moins en apparence, dont se déroulait le procès de Bologne. Favilla, tenu au secret, ne pouvant communiquer avec qui que ce fût, avait d'abord résisté à la pression exercée sur lui pour l'amener à révéler ses rapports avec Crispi. Cependant, à la fin, il se décida à déclarer que les opérations qui lui étaient imputées avaient été faites, sous la contrainte des injonctions de Crispi et de personnes de sa famille et qu'il avait versé à Crispi lui-même les bénéfices ainsi réalisés. Alors l'autorité judiciaire de Bologne lança un mandat de comparition contre le vieil homme d'Etat. Celui-ci ne nia point la dette contractée par lui envers la banque de Naples, à sa succursale de Bologne, non pour ses besoins personnels, mais pour les dépenses secrètes de la sûreté publique ; mais, en tout cas, il avait ponctuellement acquitté sa dette et à l'appui de son dire, il produisait le reçu que lui avait remis Favilla. L'autorité judiciaire de Bologne ne se tenant pas pour satisfaite des réponses de Crispi continua à procéder contre lui ; nous reviendrons plus tard sur ce sujet. Ce que nous avons dit suffit en tout cas pour prouver que la présence de M. di Rudini au ministère de grâce et justice, pouvait paraître pour le moins, peu correcte. Il le comprit bien aussi et, vers le milieu du mois de septembre 1897, il fit passer l'honorable Gianturco qui était ministre de l'instruction publique, au ministère de grâce et justice et appela au ministère de l'instruction publique le comte Codronchi, resté ministre sans portefeuille, depuis l'expiration de son mandat de commissaire en Sicile. Ces deux nominations n'étaient pas pour renforcer le ministère parce que M. Gianturco était suspect en sa qualité d'ami très intime et de défenseur de Giolitti, tandis que M. Codronchi n'avait d'une part aucune influence parlementaire, et d'autre part n'offrait aucune garantie de compétence dans les questions d'instruction publique.

Cependant le procès Favilla, dirigé contre Crispi, poursuivait son cours. Crispi, après avoir dit et prouvé que sa dette envers Favilla avait été payée intégralement, voyant que le procès dirigé contre lui continuait à suivre la phase d'instruction, allégua l'incompétence de l'autorité judiciaire à le juger; en admettant qu'il y eût eu délit dans ses rapports avec Favilla et avec la banque de Naples, on se serait en tous cas trouvé devant un délit ministériel, c'est-à-dire commis par lui alors qu'il était ministre et à l'occasion de ses fonctions de ministre; et il invoquait, en conséquence, l'ar-

ticle 47 et l'article 36 du statut (1). Effectivement, le 8 novembre 1897, la cour suprême de cassation, accueillant son recours, déclara l'incompétence de l'autorité judiciaire à juger des accusations dirigées contre lui dans le procès de Bologne et cassa sans renvoi la sentence rendue par la section des mises en accusation qui avait jugé en sens contraire. La cour de cassation, en prononçant cette sentence, n'avait fait que se conformer à sa délibération précédente dans le procès intenté à l'honorable Giolitti, et si elle s'était prononcée autrement dans le cas de Crispi elle se serait déjugée. Cette sentence de la cour suprême renfermait une condamnation implicite de la conduite de l'autorité judiciaire de Bologne; du reste, les plus illustres jurisconsultes d'Italie s'étaient fait gloire de défendre M. Crispi, et parmi eux les sénateurs Ceneri et Pessina; ce dernier avait éloquemment parlé devant la cour en signalant l'étrangeté de la façon dont on avait procédé en cette affaire et les graves soupçons qui pouvaient en résulter. Le 2 décembre, à la demande de M. Crispi, la Chambre confia à son Président la nomination d'une commission de 5 membres chargée de faire une enquête sur les accusations portées contre lui, et de faire ensuite telles propositions qu'elle jugerait convenable. Le 18 mars 1898 cette commission présenta son rapport à la Chambre ; elle déclarait que Crispi n'avait pas eu connaissance des moyens par lesquels Favilla se procurait les sommes qu'il lui avait demandées ; elle reconnaissait aussi que ces sommes n'avaient pas été employées à un usage personnel ; elle admettait au contraire qu'elles avaient servi aux dépenses secrètes de la lutte électorale en 1895 ; en conséquence, elle estimait qu'il n'y avait lieu ni de renvoyer Crispi devant les tribunaux ordinaires, ni devant la haute cour, mais seulement de lui infliger, à cause de sa manière de procéder, une censure, et que cette censure était, non pas personnelle, mais exclusivement politique. La Chambre vota cette censure, Crispi donna sa démission de député et fut réélu par ses électeurs de Palerme sans qu'aucun concurrent se fut présenté. En somme la Chambre a blâmé Crispi d'avoir eu recours à une banque pour faire front aux dépenses secrètes parce qu'il trouvait insuffisantes les sommes allouées pour cela par le budget. Et cette question constitue un des côtés les plus curieux de notre vie politique. Il n'est pas un député qui, dans l'intérieur de sa conscience, ne soit convaincu de leur nécessité, mais pourtant, en public ou au cours de la discussion du budget à la Chambre, il en est bien peu qui osent en convenir. Et il y a plus : chacun a la conviction que la somme portée au budget pour ces dépenses est insuffisante et que les ministres, poussés par les nécessités de la politique, doivent suppléer à cette insuffisance par tous les moyens possibles et se trouvent ainsi quelquefois obligés d'avoir recours aux banques pour des prêts fiduciaires, mais malheur à qui demanderait à la Chambre d'augmenter au budget l'importance de cette allocation. Et que l'on veuille bien remarquer que les dan-

(1) *Article 47.* — La Chambre des députés a le droit de mettre en accusation les ministres du Roi et de les traduire devant la haute cour de justice.

Art. 36. — Le Sénat est constitué en haute cour de justice, par décret royal, pour juger des crimes de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat, et pour juger les ministres accusés par la Chambre des députés.

gers de la prolongation de ce système sont évidents : il suffit pour cela de se reporter à ceux que rencontrèrent MM. Giolitti et Crispi, qui eurent recours aux banques d'émission pour se procurer des subsides extraordinaires, parce que les services rendus par eux au Gouvernement encouragèrent les chefs de ces établissements ou à frauder la loi, ou bien à entreprendre des spéculations mauvaises et illégales. Il vaudrait bien mieux, au point de vue de la morale et de la dignité publiques, augmenter l'allocation des fonds secrets et frapper ensuite inexorablement les ministres qui violeraient les prescriptions de la loi. Du reste, M. Crispi avait, dans les propositions budgétaires de 1896, proposé justement sur ce chapitre, une augmentation de 500.000 francs; mais lorsqu'il fut tombé du ministère, on n'en parla plus.

Le 1er décembre 1897, M. Luzzatti, ministre du trésor, fit un exposé financier duquel il résultait que non-seulement le budget se balancerait exactement, mais donnerait même un excédent de trois millions. Cet exposé parut peu satisfaisant à la Chambre dont les sommités financières se déclarèrent contraires aux vues exprimées par les honorables Luzzatti et Branca, ce dernier ministre des finances.

Vers l'entrée de l'hiver, on voyait apparaître, clairs et menaçants, les indices d'une grave crise économique que les partis subversifs, encouragés par le mécontentement général du pays contre le gouvernement responsable, s'apprêtaient à exploiter à leur profit. Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, un sentiment de malaise pesait sur le pays et sur le ministère ; on sentait pour ainsi dire l'approche de graves inconvénients, de périls courus par l'Etat et par la monarchie. En outre, plusieurs courants se faisaient sentir dans le ministère ; la discorde s'y montrait de plus en plus. Quelques ministres demandaient que M. di Rudini rompît avec l'extrême gauche et spécialement avec Cavallotti, pour chercher, au contraire, ses appuis dans la droite et le centre, fût-ce même au péril de s'aliéner les voix de M. Zanardelli et de la gauche constitutionnelle ; d'autres, au contraire, voulaient resserrer encore plus les attaches qu'on avait avec M. Zanardelli et même avec M. Cavallotti. Dans ces conditions, le ministère était frappé d'impuissance et obligé de se contenter de vivre au jour le jour. Il y avait aussi dissentiment, en ce qui concernait la question africaine, non seulement entre les ministres, mais, de plus, parmi la majorité ministérielle. Quelques-uns des ministres et une partie des députés ministériels, voulaient l'abandon de la colonie de l'Erythrée, ou au moins celle du haut-plateau, en restreignant l'occupation au port de Massaouah ; d'autres, au contraire (appuyés par la partie la plus éclairée de l'opinion publique), voulaient, tout en suivant une politique de recueillement et de paix, conserver le haut-plateau et s'efforcer de développer la colonie. Les premiers, auxquels appartenait aussi le marquis di Rudini, voulaient nommer un gouverneur civil qui préparât et conduisit à bonne fin l'abandon projeté et pensèrent pour cela à M. le sénateur Romualdo Bonfadini, anti-africaniste notoire ; mais, à peine ce nom eût-il été prononcé que la majorité des journaux italiens se déclarèrent contraires à cette nomination qui, semblerait-il, rencontra, à la cour aussi, la plus grande défaveur. Alors, les partisans de

la colonie reprirent le dessus et obtinrent la nomination de M. Ferdinando Martini, député ministériel, mais partisan de la conservation du haut-plateau et qui, dans ses discours à la Chambre, par des livres et par des articles parus dans divers journaux, avait clairement manifesté sa pensée à ce sujet.

2. Le remaniement du ministère. — Le 14 décembre, on discutait à la Chambre, un projet de loi relatif à l'avancement dans l'armée. On vint à voter un amendement, repoussé à la vérité, par le ministre de la guerre, sur une question d'importance secondaire et qui, certes, n'était point de nature à pouvoir, en des conditions politiques normales, amener une crise ministérielle. Cependant, l'honorable Pelloux, qui était ministre de la guerre, donna immédiatement sa démission et cela d'une façon si énergique et si résolue, qu'il fit naître chez beaucoup de monde, la conviction qu'en alléguant pour motif le vote contraire de la Chambre, il n'avait cependant fait que saisir un prétexte pour sortir du ministère et libérer sa responsabilité particulière de celle des autres ministres. Au point de vue parlementaire, M. Pelloux avait toujours appartenu à la gauche constitutionnelle et son grade de lieutenant général ne permettait point de mettre en doute sa foi monarchique : on savait, en outre, qu'il était bien vu à la Cour. On se demanda de suite, s'il n'aurait point abandonné M. di Rudini, pour se préparer à prendre sa succession en s'unissant à M. Sonnino ou plus probablement à M. Zanardelli. Pour conjurer ce danger, M. di Rudini s'occupa d'élargir et d'assurer sa base parlementaire en appelant M. Zanardelli lui-même à faire partie du ministère. Pour cela (per questo), au lieu de se limiter à remplacer M. Pelloux, il présenta au roi la démission du cabinet tout entier. En l'absence de toute autre indication parlementaire, le roi dut lui confier la mission de former le nouveau ministère et effectivement, M. di Rudini, présenta à la signature royale, la nomination de M. Zanardelli, comme ministre de grâce et justice, en remplacement de M. Gianturco ; du général San Marzano, comme ministre de la guerre, au lieu de M. Pelloux ; de M. Gallo (député), comme ministre de l'instruction publique, en remplacement de M. Codronchi ; de M. Pavoncelli (député), comme ministre des travaux publics, au lieu de M. Prinetti et de M. Cocco-Ortù (député), comme ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, en remplacement de M. Guicciardini.

Par l'entrée de M. Zanardelli au ministère, celui-ci prenait une nuance de *gauche* très prononcée, car l'illustre député de Brescia, est le seul parlementaire éminent resté fidèle à ce que l'on a appelé la gauche historique ; et cette teinte de gauche ne pouvait être neutralisée par la nomination de M. Pavoncelli, grand producteur de vin dans les Puglie, appartenant au centre droit, parce qu'il était appelé à remplacer M. Prinetti, un pur conservateur de droite ; à M. le sénateur Codronchi, ayant de tout temps appartenu à la droite, on substituait M. Gallo, député inscrit au centre droit et ayant de très grandes affinités avec le groupe Zanardelli ; enfin, M. Guicciardini, du centre gauche aussi, mais rattaché par son nom et sa richesse aux partis conservateurs, était remplacé par M. Cocco-Ortù, avocat sarde,

connu pour être l'homme de confiance politique de l'honorable Zanardelli. Mais pourquoi M. Visconti-Venosta restait-il en pareille compagnie qui, certes, n'était pas pour lui plaire ? La raison de ce fait, en apparence étrange, était que l'illustre homme d'Etat considérait comme un devoir de conserver le portefeuille des affaires étrangères au moins tant que ne seraient pas résolues les graves questions qui agitaient la politique internationale ; et en cela, il obéissait non seulement à un très noble devoir, mais aussi, au désir du Roi. Certainement, ses collègues n'étaient point ceux qu'il aurait choisis, certainement aussi, la politique intérieure du marquis di Ridini, choquait ses convictions les plus profondes ; mais, d'autre part, qui lui succèderait s'il abandonnait le ministère des affaires étrangères ? Chacun savait combien M. Visconti-Venosta était hautement apprécié dans toutes les chancelleries européennes, et combien il serait difficile, surtout à M. di Rudini, de le remplacer.

3. La situation politique et économique. — Une très forte opposition, recrutée sur les bancs les plus opposés de la Chambre, se déclara contre le nouveau ministère Rudini. La droite, ayant à sa tête MM. Colombo et Prinetti, le centre, qui suivait M. Sonnino, le groupe de gauche qui reconnaissait pour chef M. Giolitti, l'autre groupe qui comprenait les amis de M. Crispi et une bonne partie de l'extrême gauche, combattaient le ministère qui, lui, était soutenu par le groupe des adhérents de M. di Rudini, par cette partie de la gauche et du centre gauche qui avait pour chef M. Zanardelli et par ce groupe de 50 à 60 députés qui sont toujours ministériels, quel que soit le caractère politique du ministère en fonction. A peine le nouveau cabinet se présentait-il devant la Chambre, vers la fin de décembre 1897, qu'il eut à livrer une rude bataille : un ordre du jour, présenté par M. Colombo et désapprouvant la solution donnée à la crise ministérielle, ne fut repoussé qu'à 16 voix de majorité (184 oui ; 200 non ; 10 abstentions). Et c'était avec une majorité si minime, due de plus au fait que plusieurs députés bien qu'opposés au cabinet, s'étaient absentés de la salle pour n'avoir pas à voter une proposition de M. Colombo, parce qu'il siégeait sur les bancs de droite, que le ministère se préparait à inaugurer l'année 1898, laquelle était bien le cinquantenaire de la concession du Statut, mais qui pourtant se présentait sous de sombres auspices, tant par suite du prix élevé auquel continuait à se tenir le blé que par suite aussi de la crise économique qui sévissait encore dans quelques provinces. En temps de tranquillité, ces difficultés eussent été aisément surmontées, mais malheureusement, les temps étaient loin d'être tranquilles. La guerre féroce menée contre M. Crispi avait, en beaucoup de provinces, désorganisé le parti monarchique ; la renonciation à toute idée de revanche en Afrique et l'acquiescement à la défaite avaient irrité l'armée qui, de plus, se voyait à tout instant mise en discussion, dénoncée comme le vampire qui suçait les richesses de la nation, et ne savait lui offrir que des défaites quand elle était appelée à la défendre sur les champs de bataille ; les partis subversifs, c'est-à-dire les républicains et les socialistes, avaient été renforcés par les élections de 1897 et s'adonnaient à une propagande assidue, tolérée par le

gouvernement dont le chef responsable ne réussissait pas à se libérer des accords conclus avec M. Cavallotti pour renverser M. Crispi et le déshonorer s'il était possible. Ces partis imputaient les maux qui éprouvaient l'Italie principalement à la monarchie pendant que, par l'intermédiaire des curés, le parti clérical intransigeant, jetait en mailles serrées, un filet d'associations sur les villes et les campagnes et prêchait impunément que le salut du pays ne se pouvait trouver ailleurs que dans un accord avec l'Eglise, accord que rendrait seule possible, la restitution de Rome au Pape. Et ces trois partis étaient d'accord pour dénigrer les institutions du pays, et pour représenter comme de vulgaires coquins les hommes politiques connus pour leur attachement à la monarchie et Crispi tout le premier; ils répandaient de plus, à pleines mains, la haine et le mépris sur la monarchie, sur le Parlement, sur la magistrature, sur les autorités administratives, sur tout et sur tous. La gravité du péril qui menaçait la patrie n'échappa point au Roi ; aussi en recevant, à l'occasion de la nouvelle année, les députations des Chambres lui portant les vœux habituels, il fit appel au jugement et au patriotisme des représentants de la nation pour que, mettant de côté toute lutte inféconde, ils s'inspirassent seulement de l'intérêt du pays Le généreux appel du roi fut certainement entendu, mais il n'eut pourtant aucun effet pratique, parce que le parti monarchique, bien que formant l'énorme majorité du Parlement et du pays, était désorganisé et ne pouvait rentrer en possession de soi-même tant que resteraient au pouvoir ces hommes qui, à tort ou à raison, il importe peu de l'examiner ici, y avaient jeté les germes de division.

Pendant que les Chambres décidaient que pour cette année 1898, le 4 mars, anniversaire de la promulgation du Statut serait considéré comme fête nationale et pendant qu'en Sicile on célébrait le cinquantenaire de la révolution de 1848 et que les fêtes s'y résolvaient en une apothéose de Crispi, on voyait au contraire des démonstrations et des troubles amenés par le renchérissement du pain, commencer en diverses provinces, à Ancône, à Sinigaglia et en d'autres endroits de la Marche, ainsi qu'à Florence, tandis qu'en même temps de graves désordres se produisaient à Voltri, en Ligurie, par suite de la fermeture d'un atelier.

Depuis longtemps des associations politiques monarchiques, des sociétés économiques et un grand nombre de journaux demandaient au Gouvernement de diminuer d'une façon sensible le droit d'entrée sur le blé étranger, droit qui, dans l'intention de protéger l'agriculture nationale, avait été porté à 7 fr. 50 par quintal. On faisait observer avec raison que désormais ce droit ne favorisait plus les agriculteurs qui depuis longtemps avaient vendu toute leur récolte, mais portait grand tort aux consommateurs pour n'enrichir que les accapareurs ou, pour mieux dire les gros négociants en céréales. Mais le gouvernement n'avait jamais voulu consentir à ces réductions. A la Chambre des députés, les ministres des Finances et du Trésor avaient vivement combattu des propositions de ce genre, laissant entendre qu'ils faisaient de leur rejet une question de confiance ; ils consentirent seulement à réduire le droit à 5 francs jusqu'au 30 avril. Ils s'en seraient certainement tenus là si le municipe de Florence n'avait pris une initiative

généreuse en abolissant, sans s'inquiéter de la balance de son budget, le droit communal sur les grains et sur les farines et si, deplus, de très graves désordres ne se fussent produits dans les *Puglie*. Le gouvernement eut tort de se décider trop tard à abolir le droit d'entrée parce qu'il parut céder aux injonctions populaires plutôt qu'à sa vraie conviction ; il eut tort, encore, parce qu'ayant tant tardé, il dut abolir entièrement le droit, tandis que s'il eût cédé d'abord, il lui aurait suffi de le diminuer d'une façon sensible en le fixant, par exemple, à 2 fr. 50 le quintal, ce qui eût été moins onéreux pour les finances de l'Etat.

A la fin du mois de février mourut, à un âge encore peu avancé, Riccardo Sineo, député piémontais et ministre des postes et télégraphes. M. Sineo, fils d'un des chefs de la gauche constitutionnelle dans le parlement subalpin et dans les premiers parlements italiens, représentait une vraie et propre force dans le cabinet Rudini auquel il assurait le vote de plusieurs députés piémontais ; aussi sa disparition produisit-elle un effet défavorable sur la situation parlementaire du gouvernement, d'autant plus que l'intérim, confié à M. Luzzatti, ministre du Trésor, faisait craindre que les améliorations projetées en faveur des employés des postes et télégraphes ne fussent remises à des temps meilleurs.

Le 3 mars fut publié un décret portant amnistie des condamnations prononcées pour contraventions financières, délits de presse, crimes de duel, crime de désertion et de refus d'obéissance à la loi sur le recrutement, etc., afin de solenniser la commémoration du cinquantenaire du Statut qui avait lieu le jour suivant. Le 4 mars on fêta, dans toute l'Italie, mais spécialement dans la capitale, cette date mémorable du pacte constitutionnel entre roi et peuple auquel l'Italie doit sa fortune.

4. Mort de M. Cavallotti. — Le 6, un tragique évènement venait troubler le pays entier. M. Cavallotti était tué en duel par M. Macola, directeur de la *Gazette de Venise*.— Cavallotti avait eu plus de trente duels et il aurait facilement pu éviter ce dernier qui devait lui devenir si fatal ; il ne le voulut pas et alla ainsi au devant de la mort. Dans la commotion et l'irritation du moment, les partis extrêmes représentèrent M. Macola comme un assassin, qui avait réclamé le duel d'une façon absolue, qui s'y était préparé avec l'intention de tuer son adversaire et que, dans ce but, il s'était fait enseigner par un maître d'armes une botte secrète ; que, pour empêcher que le duel ne finît par une légère blessure au bras, il avait exigé que le bras fût couvert par un gros gant de contre-pointe; tant d'autres choses enfin furent dites et imprimées qui, certainement, étaient dictées par la douleur et la colère, mais qui, en partie aussi, étaient inspirées par le désir de nuire à M. Macola et peut-être de contraindre à quitter sa patrie cet écrivain, l'un des journalistes conservateurs les plus forts et les plus hardis que compte l'Italie. Le procès contre M. Macola et les témoins du duel, qui vient d'être récemment jugé à Rome, a fait justice de toutes ces accusations. Le duel fut loyal dans toutes ses phases, d'un côté comme de l'autre et s'il eut un résultat mortel, on n'en peut accuser que la fatalité.

Les manifestations de deuil faites à la mort de Cavallotti furent gran-

dioses ; le parti républicain et le parti socialiste y prirent une grande part, parce qu'il s'agissait de rendre honneur à un ennemi mortel de Crispi ; le gouvernement, responsable, ne s'en abstint pas, parce qu'il lui devait de la reconnaissance pour la lutte contre M. Crispi et pour les bons offices parlementaires qu'il en avait reçus à diverses reprises ; la Chambre des députés y assista parce qu'il s'agissait d'un des députés les plus anciens et les plus considérables ; la ville de Milan, parce qu'elle avait en lui un fils éminent. C'était toutefois un triste signe des temps que de voir derrière la bière de Cavallotti, confondus avec les représentants du parlement, du gouvernement et des hautes magistratures, à côté des officiers de l'armée, les membres des sociétés socialistes, anarchiques et républicaines, de voir leurs bannières se dérouler dans le cortège à côté du drapeau du régiment d'infanterie qui rendait les honneurs au député défunt. Ce n'est pas ici le cas de donner un jugement sur Cavallotti : comme poète lyrique et auteur dramatique, il fut le dernier de la seconde génération des romantiques et il ne laissera certainement pas grande trace dans l'histoire littéraire italienne ; en tant qu'homme politique, il restera assurément dans notre histoire comme une figure des plus originales et des plus caractéristiques, sinon des plus sympathiques du parlement national. C'était un tempérament de lutteur indompté et exubérant : ainsi ce fut l'un des Italiens qui eut le plus de duels dans le cours de sa vie et pourtant il n'eut jamais la patience d'apprendre l'escrime (en fait, il tomba victime d'un de ces coups d'arrêt qui ne blessent jamais les vrais tireurs), il se fiait uniquement à son audace, à son courage et à sa bonne fortune ; ce fut aussi l'un de nos hommes politiques qui, comme journaliste et comme député eut le plus de succès momentanés, mais sans importance définitive, parce qu'il ne voulut jamais se soumettre aux préceptes de l'art, jamais modérer sa propre nature, jamais soumettre ses passions à la raison. Pendant que beaucoup de ceux qui, dans leur jeunesse, furent ses compagnons dans la foi républicaine, s'étaient assagis et rendus propres au gouvernement, lui, qui cependant valait mieux qu'eux et s'était plusieurs fois efforcé de se renfermer dans les limites de la loi, ne devint jamais, même dans les derniers temps, possible comme homme de gouvernement et cela, à cause de sa nature indomptée qui l'entraînait aux extrêmes. Beaucoup ont écrit et dit en Italie ce que, dans ses jeunes années, Cavallotti a dit et écrit contre Victor-Emmanuel, contre le roi et la reine actuels, contre la dynastie, mais on ne s'est toujours souvenu que de ce que Cavallotti avait dit et écrit. Quelle est la raison de ce fait ? La fougue, l'excessive violence, le mode d'éruption, non de la substance, mais de la forme de ce qu'il disait et écrivait. Et cette violence excessive enlevait, plutôt qu'elle n'ajoutait, de la force à ses attaques. Milanais et radical, il dut se résigner à n'aller au Parlement ni comme député de Milan, ni comme représentant direct des radicaux milanais. Lorsqu'il était républicain, il ne put jamais être le chef du groupe républicain parlementaire ; au contraire, empêchant d'autres de s'y mettre en sa place, il enleva à ce groupe toute efficacité pratique dans notre vie politique ; quand il devint radical et qu'il s'efforça de faire un programme de gouvernement, il ne put organiser le groupe « légalitaire », de façon à en envoyer

les représentants au ministère, mais il empêcha les autres de l'organiser et contraignit ceux qui, parmi les adhérents à ce groupe, voulaient devenir de véritables hommes d'Etat, de s'en séparer et de se réfugier dans le camp de M. Crispi ou de M. Zanardelli, ainsi que le firent, par exemple, Luigi Ferrari et Alessandro Fortis. Sa campagne personnelle contre Bernardino Grimaldi et Giovanni Giolitti n'aboutit à rien ; l'autre campagne personnelle, très violente, qu'il engagea contre un journaliste très connu de la capitale, aboutit à l'acquittement de celui-ci, qui recommença à diriger tranquillement son journal sans avoir perdu même un seul lecteur. La dernière campagne contre Crispi n'empêcha pas cet homme d'Etat de conquérir aux élections générales de 1895 une énorme majorité et d'être élu dans neuf collèges électoraux, élections dont Cavallotti, en sa qualité de membre de la Commission des élections, dut reconnaître la parfaite régularité ; et sans le désastre africain, M. Crispi serait probablement encore au gouvernement. En s'alliant à M. di Rudini, Cavallotti lui fit du tort, sans en tirer aucun avantage pour soi-même ; il réussit à forcer M. di Rudini à faire les élections générales de 1897 ; mais, si celles-ci envoyèrent en plus grand nombre à la Chambre les représentants des partis extrêmes, elles ne firent pas de lui le chef de l'extrême-gauche comme il l'avait peut-être espéré. La conclusion ultime de sa campagne contre Crispi, continuée même après que celui-ci eût été renversé du ministère, fut une censure politique qui n'empêcherait même pas Crispi de rentrer demain dans le gouvernement si son grand âge le lui permettait. Depuis de longues années, Cavallotti était partisan d'un accord d'abord commercial, puis politique, avec la France ; mais c'est seulement depuis sa disparition que cet accord est devenu possible, car il est fort douteux que, lui vivant, on eût pu le conclure ; beaucoup étaient opposés à cet accord, justement parce que Cavallotti le favorisait. Républicain, il concourut à diviser et à rendre impuissant le parti républicain ; légalitaire, presque monarchique dans la dernière période de sa vie, il fut un puissant germe de division et de faiblesse dans le parti monarchique. Doué d'une intelligence peu commune, d'un grand courage, d'un ferme caractère et d'une culture suffisante, Cavallotti fut un homme incomplet : il ne réussit ni à être grand poète, ni grand tribun ou chef populaire, ni grand homme d'Etat, ni grand homme politique parlementaire, parce qu'il n'eut que quelques-unes des qualités dont l'ensemble seul élève l'homme au-dessus du commun niveau dans l'un ou l'autre de ces champs d'action ; il ne se confond pas dans la foule, mais ne se dresse point au milieu d'elle comme un géant. Cependant, devant sa tombe devront s'incliner avec respect, non seulement ses adversaires politiques, mais aussi ceux qui furent ses ennemis personnels ; son nom restera durablement inscrit dans l'histoire constitutionnelle et politique du royaume d'Italie. On dira de lui que toujours, ou presque toujours, il voulut le bien de son pays, mais que, trop souvent, ses défauts naturels l'aveuglèrent sur les moyens propres à l'obtenir.

La disparition de M. Cavallotti délivra M. di Rudini d'une amitié compromettante, mais ne renforça pas sa situation dans le Parlement, car elle lui enlevait le seul moyen qu'il eût en mains pour obtenir les votes

de l'extrême-gauche. Bien que, dans les derniers temps et poussé par ses amis, Cavallotti parût vouloir se ranger parmi les adversaires du ministère, il était naturel que son opposition ne fût jamais assez accentuée pour interdire d'avance toute tentative d'accord, parce que la lutte contre Crispi avait créé entre eux des liens trop tenaces pour pouvoir être facilement brisés.

Une grave question fut agitée à la Chambre et résolue dans un sens favorable au gouvernement, bien que la discussion en eût été pleine d'amertume pour M. Brin, ministre de la marine. Chacun sait combien, et principalement sous l'impulsion de cet illustre ingénieur naval, l'industrie de la construction des navires de guerre a pris d'importance en Italie. A côté des chantiers du gouvernement ont surgi des chantiers privés d'une importance extrême, capables de construire les plus grands navires, pendant que l'établissement de Terni et d'autres à Naples et dans la rivière de Gênes peuvent fournir les machines et les canons. De façon qu'on peut dire que les navires de guerre peuvent être non seulement construits, mais aussi fournis de tout leur armement et des appareils de locomotion par l'industrie italienne. Mais la seule clientèle du gouvernement italien ne saurait suffire à ces grands établissements; il leur faut rechercher la clientèle des Etats étrangers ; ils doivent faire concurrence aux chantiers français, allemands et anglais, autrement ils ne peuvent vivre. M. Brin avait bien senti cela et c'est pourquoi il s'efforçait d'étendre leur rayon d'action. Pour commencer, il avait autorisé la vente à des républiques de l'Amérique centrale et méridionale de quelques navires de guerre construits pour le compte du gouvernement italien. On discuta beaucoup sur ce fait en Italie et, dans le Parlement même, M. Brin fut accusé d'affaiblir la marine de guerre nationale pour favoriser les industriels; il se défendit habilement, mais il avait été profondément atteint, d'autant que depuis quelque temps, par suite du mauvais état de sa santé, il n'avait plus la forte fibre de lutteur qu'il possédait auparavant.

A la fin du mois d'avril, pendant qu'on inaugurait à Florence, en présence du Roi et de la Reine, les monuments de deux illustres hommes d'Etat florentins, Bettino Ricasoli et Ubaldino Peruzzi, de très graves tumultes s'élevaient à Faenza, à Bari, à Foggia et, peu après, s'étendaient à la campagne napolitaine, aux environs de Mantoue et en d'autres endroits des Romagnes.

5. Exposition du cinquantenaire a Turin. — Le 1er mai fut inaugurée à Turin l'exposition nationale organisée aux frais particuliers de la commune de Turin pour solenniser dans la glorieuse ville le cinquantenaire du Statut. Cette exposition fut une affirmation grandiose des progrès faits par l'Italie depuis que, par sa renaissance, elle était redevenue un Etat. Les Italiens qui la visitèrent, et ils furent nombreux, en partaient réconfortés et orgueilleux ; les étrangers étaient non seulement frappés d'admiration, mais aussi de stupeur et tous s'accordaient à louer et à exalter la glorieuse cité qui aux temps de la lutte pour l'indépendance et l'unité nationales, avait réuni en elle toutes les espérances de l'Italie, comme en

ce moment elle réunissait dans une exhibition splendide les preuves de la richesse italienne et du travail italien. Le 2 mai, le syndic de Bologne remettait au syndic de Turin la bannière offerte, sur l'initiative de Bologne, par les villes d'Italie au moyen d'une souscription très populaire et qui équivalait presque à un nouveau plébiscite.

6. Les troubles en province. — Mais, pendant que ces fêtes patriotiques exaltaient les esprits etles cœurs, surgirent tout à coup dans diverses villes italiennes de nouveaux tumultes présentant une gravité particulière et peu commune. Le gouvernement rappelait en hâte sous les armes la classe de 1873 qui accourait au premier appel ; mais cela ne suffit pas pour intimider les fauteurs de désordre. Le 5 mai, des tumultes très graves éclataient à Pavie et, à la suite de la collision entre le peuple et la troupe, on relevait parmi les morts un étudiant de l'université de cette ville, le fils de l'honorable Mussi ; le 6, de nouveaux tumultes survenaient en Toscane, principalement à Florence, à Prato, à Sesto Fiorentino, à Livourne. Le 7, le mouvement éclatait à Milan, où il dura quatre jours et dans les journées qui suivirent, des désordres graves se produisirent à Arezzo, à Fermo, à Pistoie, à Padoue, à Monza, à Luino, à Varèse, et d'autres, très graves, à Naples. Le 8, pendant que ces malheureux événements attristaient l'esprit des Italiens, une cérémonie avait lieu à Turin dans la grande salle du *Palais Madame* où avait été inauguré le 8 mai 1848 le parlement subalpin : plusieurs centaines de députés et de sénateurs étaient réunis autour du roi ; les bureaux des deux Chambres exprimaient les sentiments de la représentation nationale en ce jour consacré à un si grand souvenir et le roi prononçait de belles paroles dans lesquelles apparaissait toutefois, non le découragement, mais la tristesse dont les graves désordres qui affligeaient l'Italie en ce jour de fête remplissaient son âme. Le roi et la reine semblaient fortement émus, mais de brûlantes larmes de douleur et de rage tombaient des yeux de ces représentants de la nation qui dans leurs jeunes années avaient participé aux faits grandioses de la renaissance italienne, qui se rappelaient les audaces, les sacrifices, la froide résolution et les héroïsmes qui avaient présidé à la formation de l'Etat italien et qui comparaient les superbes espérances d'autrefois avec les tristes événements du présent. Dans cette salle, à l'aube de l'année 1859, Victor-Emmanuel avait prononcé ces paroles qui furent comme le signal de la résurrection italienne : « Nous ne sommes pas insensibles au cri de douleur qui s'élève vers nous de tant de parties de l'Italie » et maintenant dans cette même salle se répercutait l'écho des révoltes et des répressions qui se déroulaient dans les rues des cités italiennes et semblaient vouloir ébranler l'unité nationale jusque dans ses bases les plus profondes.

Exposons quelles furent les mesures prises par le gouvernement pour le rétablissement de l'ordre. Nous avons déjà mentionné le rappel de deux classes, qui s'effectua régulièrement et servit à tout le moins à prouver que l'esprit de rébellion n'était pas très répandu dans les classes populaires. A l'exception d'un petit nombre de faits individuels, il n'y eut ni

réfractaires, ni déserteurs, bien qu'on sût que le rappel avait lieu pour étouffer les troubles intérieurs. Lorsque les tumultes commencèrent, l'action des autorités politiques, judiciaires et militaires fut quelque peu incertaine, surtout parce qu'il n'était pas facile de deviner la pensée du gouvernement responsable et spécialement du Président du Conseil des ministres, ministre de l'intérieur, suspect à cause de ses relations avec l'extrême gauche et surtout avec Cavallotti.

En fait, les tumultes d'Ancône, de Sinigaglia, de Faenza furent mollement réprimés, et s'ils acquirent un certain degré de gravité, ce fut principalement parce que la répression fut tardive, comme la prévention avait été nulle. Mais lorsqu'au printemps l'ordre public reçut de graves atteintes en présence de l'extension de l'esprit de rébellion, le gouvernement responsable montra de l'énergie et sut en inspirer à ses subordonnés, presque comme s'il voulait se faire pardonner par le pays sa négligence passée et sa tolérance coupable envers les partis subversifs.

Lorsque les désordres éclatèrent à Bari et en d'autres lieux des *Puglie*, le ministre y envoya comme commandant régional des forces militaires, chargé de l'administration de la préfecture et chef de la sûreté publique, le général Pelloux (président actuel du conseil des ministres) en lui donnant même la faculté de proclamer l'état de siège. M. Pelloux n'eut pas besoin de recourir à ce moyen extrême; l'émotion populaire était produite par une réelle gêne économique, à laquelle on pourvut par d'abondantes distributions de blé et, pour rétablir l'ordre, il suffit d'enlever d'un vaste coup de filet une quantité de gens sans aveu qui spéculaient sur les besoins du bas peuple. Mais dans les *Puglie* on avait affaire à une population douce, par caractère obéissante au gouvernement, aussi fut-il aisé de remettre les choses en ordre. Il n'en fut pas de même à Milan, à Naples et en Toscane où il fut nécessaire de proclamer l'état de siège avec toutes les conséquences qui en résultent, c'est-à-dire l'établissement des tribunaux militaires, la prééminence des autorités militaires sur les autorités civiles, la suppression des journaux, la limitation des libertés individuelles, etc., etc. Chacun sait qu'en Italie l'état de siège n'est réglementé par aucune loi ; il est prononcé par le roi au moyen d'un décret (ordonnance) sur la proposition du Conseil des ministres. On a bien souvent déploré le manque de législation en matière aussi grave et on a même dit que l'état de siège est une *flagrante* violation du Statut. Sans vouloir ici étudier cette question *ex professo*, on peut dire que la coutume constante depuis 1848, approuvée et consacrée par les votes parlementaires et par les sentences des tribunaux, surtout par celles de la Cour suprême de cassation, ont reconnu la légalité de cette mesure si grave lorsqu'elle émane du pouvoir royal et qu'on peut dire maintenant que cette opinion est acceptée par les partisans les plus orthodoxes de la liberté civile, tels que l'honorable Zanardelli, qui était justement ministre garde des sceaux dans le ministère Rudini. Des commissaires extraordinaires furent nommés : à Milan et dans la circonscription militaire dont cette ville est le centre. M. le général Brava Beccaris, commandant le troisième corps d'armée ; en Toscane, d'abord le général Hensch, commandant la division militaire de

Livourne, puis M. le général Baldissera, commandant le huitième corps d'armée; à Naples, le général Malacria, commandant cette division militaire et commandant intérimaire du dixième corps d'armée pendant l'absence du prince de Naples. C'est à Milan que la situation présenta la plus grande gravité; la rébellion y était organisée et si elle n'eût été promptement et sévèrement réprimée elle aurait pu devenir terrible, en ce pays où les trois partis subversifs, républicain, socialiste et clérical intransigeant, ouvertement républicain, lui aussi, étaient plus forts qu'en toute autre partie de l'Italie. En Toscane, à Florence, à Prato, à Figline (où les fusils du tir à la cible furent volés pour être employés contre la troupe) et à Livourne, la situation parut mauvaise, et, pendant quelques jours, vraiment dangereuse ; mais l'état de siège y fut proclamé principalement pour empêcher et punir les rapines dans les campagnes. En effet des troupes de gens sans aveu allaient se répandant partout dans les campagnes et intimidaient les propriétaires, leurs agents et les paysans eux-mêmes et se faisaient remettre des grains, du vin et autres produits de la terre. Parmi ces gens qui erraient dans les campagnes, se rencontraient, en outre de ces maraudeurs, des ouvriers des champs, pauvres ignorants à qui on ne sait qui avait fait croire que, par ordre du gouvernement, les messieurs, les propriétaires, les patrons devaient vider leurs magasins pour en donner le contenu aux pauvres. Chacun sent la nécessité qu'il y avait à réprimer et punir immédiatement ces rapines qui, en se prolongeant pouvaient dégénérer en un vrai et complet brigandage.

A Naples, l'état de siège fut proclamé après les premiers désordres principalement pour empêcher les malfaiteurs affidés à la camorra, la basse populace en un mot, de porter la terreur dans la ville.

Bien que quelques cas de rapines dans les campagnes se fussent produits dans les Romagnes et en Emilie, il n'arriva, après les événements d'avril, rien d'assez grave pour amener la proclamation de l'état de siège; la nomination du général Mirri, commandant le sixième corps d'armée, à la direction de la sécurité publique fut suffisante. M. Mirri est Romagnol ; ancien soldat de Garibaldi, il est connu dans toute la Romagne comme un homme énergique, peu porté à s'arrêter aux demi-mesures dans l'accomplissement de son devoir, et incapable de transiger avec le désordre; d'autre part, chacun savait qu'il avait le pouvoir de proclamer l'état de siège pour peu qu'il l'eût jugé nécessaire.

Dans les endroits où tout le pouvoir ne fut pas concentré dans les mains des commandants militaires, les préfets reçurent aussi des ordres très sévères pour réprimer par tous moyens la moindre apparence de désordre. Il est admis que là où l'état de siège est en vigueur, l'autorité militaire peut supprimer les journaux. Mais, étant données nos lois communes, la compétence de l'autorité ordinaire ne s'étend pas au droit de supprimer les journaux, et, en fait, une telle suppression n'avait jamais eu lieu en Italie. Mais, à l'occasion des derniers troubles, les préfets ordonnèrent dans toute l'Italie la suppression des journaux subversifs. On peut, à la vérité, admettre qu'il fût nécessaire de prendre cette mesure; mais il est certain qu'elle est illégale et que son illégalité ne peut être contestée. Pendant

qu'on peut dire de l'état de siège qu'il n'est pas *inconstitutionnel*, mais plutôt *extra-constitutionnel*, la suppression des journaux est vraiment *inconstitutionnelle*. Un phénomène politique de grande importance et que les troubles mirent en évidence pour tout le monde, c'est la parfaite organisation du parti clérical et surtout la violence de quelques-uns des journaux qui se disent et qui sont vraiment les organes du haut clergé. L'*Osservatore cattolico*, de Milan, l'*Unita cattolica*, de Florence sont, sous ce rapport, pires que les journaux socialistes et anarchiques, en même temps qu'ils sont les inspirateurs de plusieurs autres petits journaux qui paraissent dans d'autres villes et même dans des petits pays. Or, il était naturel que, supprimant les journaux républicains, socialistes et anarchistes, on supprimât aussi ces journaux cléricaux et c'est ce qui eut lieu ; semblablement, pendant qu'on procédait dans toute l'Italie à la dissolution des chambres syndicales, des sociétés ouvrières ayant un caractère politique, ainsi que des vraies sociétés politiques proprement dites appartenant aux divers groupes républicains socialistes et anarchiques ou suspectes d'y avoir fait adhésion, on dut aussi dissoudre toutes les associations cléricales n'ayant point un caractère exclusivement religieux. Cette rigueur du gouvernement fut-elle exagérée ? Quelques-uns pourront répondre affirmativement, mais en tous cas elle le fut pour tous les partis subversifs et non pas pour le parti clérical. Et, de même, il était naturel que les tribunaux militaires procédassent contre les journalistes et les agents de propagande de tous ces partis sans faire aucunement exception pour les cléricaux, surtout après la conduite tenue par le cardinal Ferrari, archevêque de Milan et connu pour son intransigeance. Ce successeur de saint Ambroise, oublieux de sa mission de paix, partit presque en cachette de Milan le jour même où les désordres arrivaient à leur comble et s'en alla en visite pastorale dans la partie la plus tranquille du diocèse. Cela lui valut du reste une verte mercuriale du général Brava Beccaris (laquelle trouva des échos partout en Italie) qui rappela au cardinal l'exemple de Monseigneur Affre, archevêque de Paris, mort sur les barricades où il allait prononcer les paroles de paix.

Maintenant, on peut se demander quelle fut la cause des tumultes ? Nous avons déjà dit que la cause occasionnelle fut le malaise qui résulta pour les classes inférieures en plusieurs parties de l'Italie du prix élevé du blé. Mais si ce fait explique les tumultes des *Puglie* et de la campagne de la Marche, de la Romagne et de la Toscane, il n'explique point ceux qui eurent lieu en plusieurs villes et principalement à Milan, où il n'y avait pas de vraie crise économique et où, même, les classes ouvrières jouissaient d'un bien-être sensible. On peut dire que les tumultes de Naples furent causés par la *camorra* et par les *lazzaroni*, mais ce motif ne peut être invoqué pour les villes de l'Italie centrale, ni pour celles de l'Italie septentrionale. Et l'on peut demander encore : pourquoi le malaise n'a-t-il causé de révoltes qu'en certains endroits et non partout où il existait ? Ce fait, que des tumultes ne s'élevèrent pas là où le malaise était même très intense et qu'ils se produisirent là où ce malaise n'existait pas du tout, ne révèle-t-il pas l'existence d'une cause plus profonde et plus gé-

nérale? Quelle est cette cause? Est-elle simple ou plutôt complexe, c'est-à-dire formée d'éléments divers et disparates? Nous la croyons complexe. Tout d'abord le gouvernement responsable y contribua dans la question des droits sur les céréales; si, à l'entrée de l'hiver, il eût sensiblement diminué ce droit, il eût enlevé aux tumultes un prétexte plausible et même, en certains cas, une excuse partielle et il faut remarquer que ceux qui furent directement occasionnés par le prix du blé se produisirent les premiers. Personne n'aurait fait un crime au gouvernement de ce que le budget se fût soldé en déficit par suite de la diminution du droit sur le blé et, en tout cas, le dommage causé au trésor eût été bien moindre que celui qui fut occasionné par le rappel de deux classes et les mesures prises pour la sécurité publique. Une autre cause qui concourut à amener les tumultes fut le peu de popularité du ministère et par-dessus tout la réputation de faiblesse qui pesait sur lui et qui faisait que les fonctionnaires de l'ordre administratif et ceux de la sûreté publique n'osaient plus accomplir leur devoir jusqu'au bout, dans la crainte d'être désavoués et peut-être punis. Enfin, on peut, comme conséquence de ce que nous venons d'exposer, dire que ce qui devint pour la plus grande partie la cause même des tumultes fut l'audace des partis extrêmes, renforcée encore par une propagande effrénée ouvertement tolérée par le gouvernement. C'est, en particulier, à Milan que ce fait apparut le plus clairement. Là, par esprit d'opposition à M. Crispi, les classes supérieures et conservatrices de la ville s'étaient renfermées dans un municipalisme mesquin et vivaient, pour ainsi dire, en dehors de la vie italienne; mais cet esprit d'opposition avait en quelque façon associé leur action politique à celle des partis subversifs dont il leur avait fait tolérer la propagande; il avait amené (sauf en ce qui concerne la monarchie) une grande ressemblance entre la conduite politique des conservateurs et celle des républicains et des socialistes, principalement pendant la guerre d'Afrique et, par une conséquence naturelle, les conservateurs y avaient perdu en force ce que les autres y avaient gagné. Une autre aggravation résulta de ce que le cardinal Ferrari, successeur du doux et conciliant archevêque Mgr Callabiana dans le diocèse de Milan, s'opposa au maintien, entre les conservateurs libéraux et les conservateurs catholiques, de cette concorde dans les luttes électorales et dans les conseils administratifs qui avait jusqu'alors empêché à Milan la prédominance des partis subversifs. Lorsque survinrent les désastres africains, les monarchistes, les républicains et les socialistes, se réunirent pour faire ensemble des démonstrations sur la voie publique et manifestèrent des sentiments identiques; les télégrammes du syndic de Milan, un conservateur, étaient formulés de manière à satisfaire complètement le *Secolo*, *l'Italia del Popolo* et autres journaux de même couleur. L'amitié qui existait entre Cavallotti et M. di Rudini avait, spécialement à Milan, surexcité les démagogues et découragé les conservateurs monarchiques; le fait d'avoir vu un de leurs chefs, M. Colombo, rester quelque temps au ministère, et un autre, M. Visconti-Venosta y demeurer encore plus longtemps n'avait pas suffi à revivifier le parti. Les populations ouvrières voyaient qu'en substance, on prêchait dans les deux partis les mêmes

choses, à savoir l'abandon de la colonie de l'Erythrée, la réduction des dépenses militaires, la nécessité d'une politique pacifique qui, ne s'occupant que du bien-être économique, aurait ramené l'Italie au même niveau que la Belgique ou la Suisse ; elles entendaient déclarer de part et d'autre que M. Crispi était un vulgaire coquin et que ceux qui l'avaient soutenu n'étaient pas d'honnêtes gens, ce qui pourtant revenait à dire que les deux tiers des monarchistes italiens et les neuf dixièmes des survivants de la grande épopée de la résurrection italienne n'étaient point des gens honorables ; ces populations ouvrières, donc, suivaient les républicains et les socialistes, parce que c'étaient là ceux qui lui faisaient les plus belles promesses et parce qu'enfin, Crispi, décoré du collier de l'Annonciade, est cousin du Roi ; il avait été plusieurs fois ministre du Roi et, par conséquent, la responsabilité de l'avoir désigné pour ces emplois si élevés et de l'y avoir maintenu, de lui avoir, de la sorte, permis de faire le mal qu'il avait fait, retombait sur tout le parti monarchique et pesait même sur la forme monarchique du gouvernement. Et, parmi les ouvriers et les petits bourgeois, ceux mêmes qui éprouvaient une répugnance innée pour les partis subversifs, épouvantés de cette propagande, prêtaient l'oreille aux suggestions cléricales et se faisaient les adeptes du parti clérical et les partisans du pouvoir temporel. De cette façon les éléments de rébellion allaient s'accumulant et la révolution se préparait. On a dit que les événements de Milan, spécialement, furent l'effet d'une vraie et propre conspiration qui, par l'imprudence de quelques-uns, éclata avant que les préparatifs destinés à la faire réussir fussent terminés. Est-ce vrai ? Quiconque possède un peu la pratique de l'histoire, et surtout de l'histoire moderne, sait combien il est difficile de réunir et, encore plus que de réunir, de publier les preuves d'une révolution, d'une conspiration non réussie; à peine les rebelles voient-ils échouer leurs plans qu'ils détruisent celles qu'ils ont en mains ; les polices, souvent pour des raisons de haute politique, d'autres fois, par suite d'engagements pris avec les dénonciateurs, ou pour ne pas trop alarmer l'opinion publique en montrant l'accroissement du nombre et de la puissance des révolutionnaires ne soumettent point aux juges toutes ces preuves destinées à être discutées publiquement. Et cela arrive principalement dans les pays libres, régis par une forme constitutionnelle. Par suite, lorsque le péril est passé, il est possible de nier la conspiration, il est facile aux intéressés de dépeindre le tumulte survenu comme fruit de l'agitation momentanée d'un petit nombre, sans concert préalable. Mais, lorsqu'elle a pu pénétrer dans les archives secrètes, lorsqu'elle a pu réunir les témoignages et les documents, l'histoire prouve souvent qu'il y a eu conspiration ou, du moins, préparation concertée. L'histoire documentée de la renaissance italienne et celle de la France pendant ce siècle démontrent la vérité de mon assertion. Je ne vise pas à prouver par là que les événements de mai furent l'effet d'une vraie conspiration, loin de là : je dis que la preuve juridique de la conspiration formée pour détruire la monarchie n'a pas été trouvée ; qu'en conséquence et légalement cette conspiration doit être écartée, mais que historiquement et logiquement, l'existence de la conspiration elle-même ne peut être niée

d'une façon absolue. Il est certain que, sans admettre l'existence d'une conspiration, l'Italie courut un très grave danger, car, si la révolte n'eût été promptement réprimée, si elle avait pu vaincre à Milan et de là se répandre en Lombardie, elle eut encore été probablement vaincue par les forces réunies du restant de l'Italie, mais non sans de graves douleurs et d'extrêmes sacrifices. En admettant maintenant que la révolte eût été victorieuse dans toute l'Italie, (chose qui, pour si improbable qu'elle soit, n'est cependant pas nécessairement impossible) et si elle eût réussi à renverser la Monarchie, elle fut aussitôt devenue dans la Péninsule le signal d'une guerre civile épouvantable : nous eussions vu le Midi se précipiter contre le Nord, les monarchistes lutter centre les républicains, les unitaires contre les fédéralistes, les cléricaux contre les libéraux, et cela, parce que la monarchie est une condition indispensable de l'unité de la nation, et que sa disparition amènerait le bouleversement complet de l'Italie. Cette fois encore, le pays fut sauvé par l'armée, toujours fidèle et disciplinée, qui sut accomplir son devoir propre sans cruautés inutiles, mais avec une énergie prompte et efficace.

Le rappel sous les armes de deux classes, effectué comme nous l'avons dit, sans inconvénient sensible, a servi aussi à constater ce fait consolant que le sentiment du devoir militaire est plus répandu en Italie qu'il ne le semble et qu'il est plus spécialement répandu parmi les populations des campagnes ; c'est encore là une preuve que quarante années d'unité ont produit dans la péninsule des forces de cohésion politique qui, sans être aussi importantes que chez d'autres nations, constituées en Etat depuis plus longtemps, peuvent cependant, quand il en est besoin, déployer l'efficacité de leur effort.

Les tribunaux militaires qui, suivant la jurisprudence de la Cour de cassation, sont une conséquence légitime de l'état de siège, eurent à condamner un grand nombre de personnes, et beaucoup plus encore furent condamnées par les tribunaux ordinaires dans les endroits où l'état de siège n'était pas en vigueur. Les peines ne furent pas excessivement graves et dans leur ensemble, les peines prononcées par les tribunaux civils furent plus sévères que celles prononcées par les tribunaux militaires. Mais c'est contre ces derniers que s'est déchaînée la colère des partis extrêmes, parce que ce fut, naturellement, à ces tribunaux qui revint le devoir de frapper les chefs de ces partis, comme Turati, De Andreis, Romussi, Don Albertario et autres qu'il serait trop long d'énumérer. Les peines dont furent frappés ces chefs furent plus sévères que celles prononcées contre les simples révoltés et cela s'explique d'abord par la plus grande responsabilité encourue, et ensuite par ce fait que les militaires sont des juges très honnêtes et très scrupuleux, mais qu'ils ne procèdent pas toujours selon les mêmes critères juridiques, ou, pour mieux dire, qu'ils donnent en bien des cas la prévalence aux critères moraux sur les critères juridiques : ce qui les incite à la sévérité envers les chefs, les fauteurs de désordre et à la clémence envers le commun des coupables, envers ceux qui se sont laissé entraîner.

Une des mesures qui contribua à briser l'effort des révoltés et à leur

enlever tout espoir de réussite, fut la militarisation des employés des voies ferrées, c'est-à-dire le rappel au service de tout le personnel des voies ferrées (à l'exception des employés proprement dits et des ouvriers des ateliers). L'appel comprenait tous les hommes inscrits sur les listes du recrutement, quelle que fût l'arme dans laquelle ils avaient servi, aussi bien ceux appartenant aux classes destinées en temps de guerre à renforcer l'armée permanente ou de première ligne, que ceux appartenant à la milice mobile ou armée de seconde ligne, et même ceux de la milice territoriale ou armée de troisième ligne. Ces ouvriers des voies ferrées ainsi rappelés devaient se présenter à l'autorité militaire pour être revêtus de l'uniforme, mais ensuite ils furent autorisés à revêtir le costume ordinaire des employés des voies ferrées, mais montrant un signe distinctif indiquant qu'ils appartenaient à l'armée et, par conséquent, assujettis à la loi militaire. On plaça dans les stations principales, pour le maintien de la discipline, un officier en service permanent, avec un piquet de soldats pendant que les stations secondaires restaient sous la surveillance des carabiniers royaux. Cette mesure ne portait pas atteinte à l'autorité des chefs de station ou autres employés supérieurs de la voie ferrée et n'y apportait aucun changement, mais elle était prise dans un double but : d'abord, d'assurer le service de la voie ferrée contre toute tentative de ceux de ses agents enrôlés dans les partis subversifs, et ensuite de s'assurer, par une expérience, de ce qui, en cas de guerre, se produirait dans un service si important.

L'expérience réussit complètement ; il n'y eut ni désertions, ni actes d'indiscipline ; le service se fit d'une façon normale et très probablement leur principale chance de réussite fut ainsi enlevée aux partis subversifs. Car, malheureusement, le personnel des voies ferrés, et spécialement celui des deux réseaux principaux, de l'Adriatique et de la Méditerranée est entièrement organisé en sociétés coopératives, et de secours mutuels et en ligues de résistances qui sont entre les mains du parti socialiste. Certainement, tout le personnel n'appartient pas à ce parti, mais ceux des employés de chemin de fer qui voudraient ne pas appartenir à ces sociétés et à ces ligues, qui voudraient, au moins qu'elles n'eussent pas de couleur politique sont contraints par l'excès de puissance de leurs compagnons d'obéir à leurs injonctions et de les suivre, de peur de pire. Le but déclaré de l'organisation des employés de chemins de fer est de les aider, non seulement par la coopération et les secours mutuels, mais encore par des moyens plus efficaces, lorsqu'il est question de défendre leurs droits ou d'améliorer leur condition dans les rapports qu'ils ont avec les sociétés concessionnaires du service des voies ferrées ; mais au fond de la pensée des chefs de cette organisation, est aussi le plan d'accumuler des moyens économiques suffisants pour peser, soit par des menaces de grève générale, soit même par la réalisation de cette grève, sur les sociétés concessionnaires et sur le gouvernement. Lorsque les tumultes commencèrent à Milan, qui est un des centres les plus importants des voies ferrées italiennes, on eut un moment la crainte que le personnel du chemin de fer enrôlé dans le parti socialiste ne provoquât la grève générale pour amener le succès de la révolte en paralysant les mouvements des troupes, ou qu'il n'éclatât une grève partielle, res-

treinte à Milan, pour retarder l'arrivée d'autres forces militaires et isoler la garnison en la laissant aux prises avec les rebelles. Aussi la mesure de l'appel sous les armes fut-elle délibérée dans le plus grand secret et exécutée avec la plus grande rapidité. Sa pleine réussite déconcerta les partis subversifs, plus même que l'action directe des troupes, et releva les esprits. Les associations de résistance, ou qu'on pouvait croire de cette nature, furent dissoutes ; mais elles se reconstitueront si l'autorité ne surveille pas les employés des voies ferrées, tout en obligeant en même temps les sociétés concessionnaires à satisfaire les légitimes exigences de leurs subordonnés, car il est indiscutable que, sinon tous, au moins plusieurs des motifs qui ont amené cette nombreuse classe de citoyens à se coaliser sont justes et fondés.

7. Le second remaniement du ministère. — La suite naturelle des tumultes et spécialement de ceux de Milan, aboutit à la destruction totale de la confiance dans le ministère Rudini, à la politique duquel la grande majorité des monarchistes les attribuait, en même temps que les radicaux, les républicains et les socialistes, à cause de la répression énergique à laquelle il avait présidé devenaient de bien plus rudes ennemis qu'auparavant. Le ministère fut, en outre, profondément ébranlé par la mort de M. Benedetto Brin, ministre de la marine. Brin n'était pas seulement un illustre ingénieur naval, mais aussi un parlementaire de premier ordre, non pas qu'il fût grand orateur mais parce que c'était un homme prudent, ancien député, connaissant la Chambre, habile dans les négociations et les travaux qu'on pourrait appeler de coulisses, estimé dans les deux Chambres et qui, en qualité d'ami ancien et éprouvé, jouissait de la pleine confiance du roi. En disparaissant, il retirait à M. di Rudini une force importante, puisqu'il lui était au moins utile pour tenir groupés autour du ministère un bon nombre de députés piémontais. Enfin, à l'intérieur même du ministère, M. Brin servait à maintenir la concorde, étant comme le « trait-d'union » entre les tendances opposées représentées par M. Visconti-Venosta et M. Zanardelli.

Sentant le terrain manquer sous ses pieds dans le Parlement, l'honorable Rudini chercha à se concilier l'appui de la majorité de droite en présentant des lois restrictives sur la presse, le droit d'association et le droit de réunion et en laissant entrevoir l'idée de restrictions en matière de droit électoral. Profitant de l'impression laissée par les récents tumultes, il pensait réussir à conserver la coopération de M. Zanardelli et les votes de ses partisans en consentant à des mesures propres à donner à l'Etat le droit et les moyens de se défendre contre les cléricaux et le clergé intransigeant ; en même temps, il espérait conserver au ministère M. Visconti-Venosta, et obtenir les voix de la droite pure qui, croyait-il, aurait accepté les lois anticléricales pour obtenir les autres lois répressives dirigées spécialement contre les républicains, les socialistes et les anarchistes. Mais, sur ce point, ses calculs échouèrent complètement : M. Visconti-Venosta et M. Zanardelli se montrèrent inconciliables. Alors, au lieu de se ranger soit avec l'un, soit avec l'autre, M. di Rudini les abandonna tous les deux

et tenta la formation d'un ministère entièrement nouveau. En effet, le 1er juin, le ministère donna sa démission. En l'absence de toute indication parlementaire, le roi chargea M. di Rudini d'en former un nouveau, ce qu'il fit, en substituant à M. Visconti-Venosta, M. Cappelli, député et déjà sous-secrétaire aux affaires étrangères, lorsque le général Robilant en était ministre ; il appela au ministère de grâce et de justice, au lieu de M. Zanardelli, M. Teodorico Bonacci, député, autrefois ministre avec M. Giolitti ; aux travaux publics, abandonnant M. Pavoncelli, il plaça le général Afan-de-Riveira, député napolitain et qui jusqu'alors avait été sous-secrétaire à la guerre ; pour remplacer M. Brin, décédé, il donna le ministère de la marine au vice-amiral Canevaro, sénateur et commandant des flottes européennes devant Candie ; au ministère de l'instruction publique, il fit nommer à la place de M. Gallo, le sénateur Cremona, vice-président du Sénat et directeur de l'école d'application des ingénieurs, à Rome. Il laissa vacant le ministère de l'agriculture que M. Cocco-Ortu ne voulut pas continuer à diriger et faisant cesser l'intérim de M. Luzzati au ministère des postes et télégraphes, il y fit nommer M. Frola, député piémontais, jouissant d'une grande réputation de compétence dans les matières administratives. Ce ministère parut de suite bien faible. A deux hommes comme MM. Visconti-Venosta et Zanardelli, qui peuvent être diversement jugés, mais auxquels tous reconnaissaient et reconnaissent une grande valeur, on substituait deux hommes estimés, mais non de premier ordre, MM. Cappelli et Bonacci ; il paraissait étrange qu'on mît aux travaux publics un général qui avait très bien rempli l'emploi de sous-secrétaire à la guerre ; M. Canevaro n'avait aucune importance politique et celle de M. Frola était faible ; il avait fait une recrue importante en nommant M. Cremona à l'instruction publique et ce fut grand dommage qu'un homme aussi éminent restât aussi peu de temps à la tête de ce ministère. Mais, malheureusement, le Parlement italien n'accorde pas grande importance au ministère de l'instruction publique et en juge les titulaires avec des critères exclusivement politiques ; enfin, il sembla que le portefeuille de l'agriculture, industrie et commerce n'avait été laissé vacant que pour se concilier quelque vote, en le conférant, pour ainsi dire, en pleine séance, ce qui indisposa beaucoup les esprits. Le programme même du ministère ne fut pas bien accueilli ; on le trouvait extrême en quelques points, indéterminé et vague en d'autres parties. En outre, on voyait ressortir avec évidence les contradictions du chef du gouvernement, qui changeait d'hommes et de programmes selon l'opportunité du moment, recommençant en certaine façon ce qu'avait fait M. Depretis, mais sans avoir ni l'autorité, ni la capacité de cet homme d'Etat. Le 16 juin, la Chambre recommença à siéger et le ministère y fut aussitôt vivement attaqué de tous les côtés. Les discours principaux furent prononcés par MM. Sideny Sonnino, Guido Baccelli et Nunzio Nasi, jeune député sicilien. M. Sonnino, chef du centre et auparavant ministre du Trésor avec M. Crispi, apparaissait comme l'arbitre de la situation parlementaire et les applaudissements d'une bonne partie de la Chambre semblaient le désigner comme chef du futur ministère.

8. Démission de M. di Rudini. — Il était certain que, si on en venait à un vote, la majorité allait se déclarer contre le ministère actuel ; c'est ce que ne voulait pas M. di Rudini, et pour l'empêcher, il donna sa démission à l'improviste et avant que la situation parlementaire se fût dessinée. Alors commença l'une des crises les plus longues et les plus difficiles qu'ait enregistrées notre histoire constitutionnelle. M. di Rudini, M. Luzzatti et les autres députés ministres s'efforçaient d'empêcher la formation d'un ministère Sonnino, parce que M. Sonnino avait toujours été leur adversaire et n'avait jamais voulu se plier à un accord. Si M. Sonnino avait eu la fibre plus flexible et qu'il eût voulu flatter les exigences des groupes parlementaires, si, au total, il eût été plus vulgairement ambitieux, il eût peut-être réussi à devenir chef du gouvernement, en triomphant des intrigues qui lui étaient contraires. Mais lui, qui se sent encore jeune, qui sait qu'il arrivera à son but par la force des événements et par celle de son talent, veut arriver tout entier, avec son programme et avec ses idées, et il lui importe peu d'attendre encore. Aussi, à peine eut-il vu que la route était barrée et que pour renverser les obstacles il lui faudrait transiger, qu'il se retira de la lice. On essaya de former un ministère présidé par M. Saracco, président actuel du Sénat, l'un de nos plus anciens parlementaires ; mais celui-ci échoua aussi parce que divers groupes de la Chambre intriguaient contre lui. M. Finali, sénateur et premier président de la Cour des comptes, vieux patriote, ayant été plusieurs fois ministre, essaya la formation d'un cabinet dit d'expédition des affaires, sans couleur marquée, avec une majorité de sénateurs et ayant pour programme de protéger l'ordre public et de préparer les élections générales pour l'automne. Mais M. Finali échoua aussi, parce que ce ministère administratif était trop contraire à l'esprit et aux habitudes du système parlementaire.

9. Le ministère de M. le général Pelloux. — La situation du pays, encore troublée par les épreuves passées, exigeait qu'un cabinet fût formé à tout prix et, au cas où il ne se trouverait pas un homme public capable de le former à bref délai, il devenait nécessaire que le roi refusât la démission du ministère Rudini, et lui confirmât sa confiance, même en lui accordant la dissolution de la Chambre. Pour éviter cette éventualité qui aurait irrité le pays et peut-être remis de nouveau en péril l'ordre public, le roi fit appel au dévouement du général Luigi Pelloux, qui avait si brusquement quitté le ministère Rudini, ainsi que nous l'avons exposé. Le 26 juin, il fut officiellement chargé de former le ministère ; le 29, cette formation était publiée et il se présentait devant les Chambres ainsi composé : Pelloux, présidence et ministère de l'intérieur ; Canevaro (le précédent ministre de la marine), aux affaires étrangères ; San Marzano (précédemment ministre de la guerre), à la guerre ; Finocchiaro-Aprile, au ministère de grâce et justice ; Palumbo (amiral et sous-secrétaire, alors que M. Canevaro était ministre), à la marine ; Carcano, aux finances ; Vacchelli, au trésor ; Lacava, aux travaux publics ; Baccelli, à l'instruction publique ; Fortis, à l'agriculture, industrie et commerce ; Nasi Nunzio, aux postes et télégraphes.

Au point de vue politique, M. Pelloux appartiendrait à la gauche, mais, depuis quelque temps déjà, il fait partie du Sénat et par conséquent n'a plus de couleur politique marquée ; de plus, le grade élevé qu'il occupe dans l'armée, le fait nécessairement pencher vers les conservateurs. MM. Canevaro, San Marzano et Palumbo, n'ont pas de couleur politique ; M. Finocchiaro-Aprile, après avoir appartenu comme ministre des postes et télégraphes au cabinet Giolitti, est connu comme un des plus fidèles partisans de M. Crispi ; M. Carcano, l'un des amis intimes de M. Zanardelli, appartient à la partie la plus chaude de la gauche constitutionnelle ; M. Vacchelli est maintenant sénateur ; comme député il appartenait au centre gauche tout en ayant beaucoup d'affinité pour le groupe Zanardelli, et nous ne croyons pas que son passage à la Chambre Haute ait fait dévier ses idées ; M. Lacava a ses origines dans la gauche pure, mais il a successivement soutenu plusieurs ministères qui n'avaient pas une couleur politique aussi décidée que celle de M. Depretis ou de M. Crispi. On dit que M. Baccelli est un homme de gauche ; cependant, le fait d'avoir appartenu aux ministères Depretis et Crispi, ne permet vraiment plus de le qualifier ainsi ; M. Fortis a commencé par siéger comme député à l'extrême gauche républicaine, puis il rentra assez dans l'orbite légale pour pouvoir faire partie du premier cabinet Crispi comme sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur. Il fut le chef du groupe dit « légalitaire » qui appuya M. Giolitti, puis se rangea parmi les soutiens du second cabinet Crispi et l'on peut dire qu'il appartint à ce groupe dans lequel M. di Rudini rencontra plusieurs de ses adversaires les plus acharnés ; M. Nasi Nunzio appartint à l'origine à l'extrême gauche ; puis il se rapprocha du centre et de la gauche crispinienne.

Considéré dans son ensemble, le cabinet Pelloux signifierait un retour modéré du gouvernement responsable dans les mains du centre gauche et de la gauche parlementaire, mais maintenant les partis sont si confus et les hommes si bien mêlés que tout jugement sur la couleur politique de ce cabinet serait porté à la légère et probablement erroné. Il est certain que son origine n'est point parlementaire ; si la Chambre eût procédé au vote lors de l'interpellation sur la politique intérieure, elle n'aurait point désigné M. Pelloux comme successeur de M. di Rudini et elle n'aurait pas davantage choisi quelques-uns de ses collègues. M. Pelloux fut chargé par le Roi, comme homme de confiance, de former le cabinet dans le but d'empêcher, de quelque façon et à quelque prix que ce pût être, une nouvelle incarnation de M. di Rudini. La condition principale qui lui fut posée, fut d'agir vite parce que la prolongation de la crise tenait le pays dans l'agitation, et pour agir vite, il fit appel à des amis personnels qui, en même temps, ne se fussent point montrés adversaires trop décidés de sa politique. C'est le seul point de vue auquel ce ministère doit être envisagé. Lorsqu'il se présenta à la Chambre, il fut invité à déclarer qu'il était un gouvernement de gauche. Mais M. Pelloux refusa de se rendre à cette invitation, et se borna à exposer ses intentions et celles de ses collègues au sujet de la direction à donner aux affaires de l'Etat.

Il est indéniable que ce ministère n'est pas homogène. M. Pelloux, mal-

gré ses antécédents de gauche, annonce sur la politique intérieure des projets qui ne pourront être approuvés ni de M. Carcano, ni de M. Fortis, ni même d'autres ministres; par contre, il a dû laisser quelques-uns de ses collègues émettre des vues qui, certainement, sont contraires à ses désirs; d'accord sur quelques questions, le ministère ne peut, sur beaucoup d'autres, suivre sa route que par des compromis et des transactions, ce qui constitue pour lui une grande faiblesse. M. Pelloux est assurément un homme d'un esprit élevé; il est prudent et possède la pratique du Parlement; mais, comme président du conseil et ministre de l'intérieur, il a le grand défaut de n'être pas orateur, et même de n'avoir pas l'élocution facile; comme ministre de la guerre, il n'avait à développer que des arguments techniques, mais comme chef du gouvernement et responsable de toute la politique nationale, il doit parler sur des sujets très divers qui, pour être traités comme il faut, exigent, à défaut d'autres qualités, une grande promptitude de décision et une grande facilité d'élocution. Aussi, la situation parlementaire de M. Pelloux est loin d'être facile. Certainement la Chambre ne se liguera pas ouvertement contre lui; mais elle peut lui rendre le gouvernement difficile, en suscitant des obstacles à l'adoption des projets de loi qui viendront de lui et de ses collègues. Et il a parfaitement conscience de cette difficulté; aussi, cherche-t-il à conserver les bonnes grâces et l'amitié de tout ce que le Parlement compte d'hommes importants et influents. Il ne veut pas mécontenter M. Sonnino; il voudrait bien n'avoir pas M. di Rudini pour ennemi; il cherche à obtenir les votes de M. Giolitti, la bienveillance de M. Crispi et la protection de M. Zanardelli : mais, combien de temps pourra-t-il continuer ce jeu d'équilibre? Ne vaudrait-il pas mieux pour lui, chercher à se créer une majorité propre, avec laquelle il pourrait gouverner énergiquement? Mais, en ce cas, il faudrait d'abord que le ministère actuel fût dissous et où trouverait-il de nouveaux collègues dans cette Chambre si malheureusement formée aux élections de 1897? On dira qu'il pourrait dissoudre la Chambre; mais il semble que le moment n'est guère favorable à une semblable mesure et il est probable que le Roi ne donnera pas son consentement à une dissolution avant que les souvenirs des tumultes de mai ne soient assoupis : il faut donc que M. Pelloux s'arrange à vivre politiquement comme il pourra et non comme il voudra. En attendant, quelques ministres ont su s'attirer la faveur de l'opinion publique, entre autres, M. Canevaro, ministre des affaires étrangères. Le pays a vu, avec plaisir, qu'il a su tenir haut le nom de l'Italie dans la question crétoise, où le principe des nationalités, s'il n'a pas entièrement prévalu, n'a cependant pas souffert d'atteinte grave. On a été satisfait aussi de voir se renouer l'entente commerciale avec la France. Si l'on croit dans quelques provinces que cette entente n'amènera pas d'avantages matériels sensibles, partout cependant, on est d'accord pour espérer que cela indique une amélioration dans les rapports politiques. L'opinion publique a aussi vu avec plaisir, la réunion à Rome, de la conférence anti-anarchique, mais, en général, on ne croit pas qu'il en puisse découler des résultats pratiques. Les deux ministres de la guerre et de la marine ont aussi l'appui de la faveur populaire :

on remarque même une forte tendance à allouer des sommes importantes pour renforcer la marine militaire. Le ministre des travaux publics a rencontré un accueil moins favorable, sans avoir pourtant contre lui une forte opposition. Le ministre des postes et télégraphes éveille aussi beaucoup de sympathie : mais, on croit généralement qu'il aurait plus d'aptitude à diriger un ministère purement politique, qu'un ministère administratif. Tout le monde admet que M. Fortis est un homme d'un esprit élevé et d'une haute valeur parlementaire, mais on n'envisage pas sans craintes ses grandioses projets de colonisation intérieure, de réorganisation financière, d'amélioration des terres marécageuses, qui peuvent engager pour de fortes sommes le crédit de l'Etat et donner des résultats bien inférieurs aux espérances et aux dépenses. On considère avec beaucoup de scepticisme l'œuvre de M. Baccelli, qui annonce des projets de réforme dans toutes les branches de l'instruction publique et cherche à les réaliser, partout où cela est possible, par des décrets royaux et des décisions ministérielles ; on craint que les excellentes et grandioses intentions du ministre ne soient, pour des raisons particulières, rendues infructueuses par ses amis et ses partisans et, d'autre part, que leur substance propre ne puisse victorieusement soutenir les discussions parlementaires. On peut dire la même chose des projets de loi préparés ou en préparation qui doivent être déposés par M. Finocchiaro-Aprile, garde des sceaux.

L'été dernier a été employé par les ministres à chercher à s'assurer l'appui du pays ; pendant que M. Pelloux était retenu par son travail à Rome, ainsi que les ministres de la guerre et de la marine, les autres parcouraient l'Italie, prononçant des discours et faisant des promesses qu'il leur sera bien difficile de tenir. L'ouverture de la session eut lieu le 18 novembre dernier ; elle était attendue avec grande impatience et beaucoup de curiosité, parce qu'on savait que le discours de la couronne contiendrait le programme du gouvernement. Beaucoup eussent désiré que le Roi parlât haut et fort, mais ce désir fut bien déçu. Le discours royal ne fut qu'une prolixe énumération de projets de loi et de propositions ministérielles qui eût été trop détaillée même dans un discours électoral prononcé par le président du conseil des ministres. L'impression produite par l'exposé de la situation financière, fait par M. Vacchelli, ne fut pas meilleure ; le plan financier, présenté par lui et par M. Carcano, a rencontré de suite une opposition très forte. Incontestablement, ces deux ministres ont trouvé les finances de l'Etat en grand désarroi et il faut y remédier ; mais il est fort douteux que le moyen préféré par eux soit le meilleur, ou, au moins, soit tel qu'il puisse obtenir l'approbation des Chambres. La plus grave question qui se dresse devant le ministère et que pourtant il devra résoudre, est celle de l'amnistie ou des grâces à accorder aux personnes condamnées en raison des derniers tumultes. Elle n'est cependant pas de nature à amener une crise parce que personne n'y a intérêt, et que personne n'aspire à se substituer au ministère actuel à la faveur d'un débat sur cette question.

10. La question de l'amnistie. — Les partis extrêmes s'agitent pour obtenir une amnistie complète qui, dans leur idée, emporterait un blâme de ce qui

a été fait par les tribunaux et spécialement les tribunaux militaires, et de la répression même des soulèvements.

Ils ont choisi le moyen des élections dites de protestation. Ne pouvant faire des élections de protestation politiques, ils se sont servi des élections administratives dans les endroits où on devait y procéder et aussi des élections aux chambres de commerce. Notre loi admet, en matière d'élections administratives, la représentation des minorités par le système du vote limité ; il est donc facile à un groupe d'électeurs peu nombreux, mais compact, de faire élire un candidat spécial — et c'est, en effet, ce qui est arrivé ; naturellement, comme on nommait ainsi des inéligibles, ces élections ont été immédiatement annulées, mais, naturellement aussi, l'effet cherché fut obtenu. En ce qui concerne les élections commerciales, la chose était encore plus facile. Par suite de l'organisation défectueuse des chambres de commerce, le nombre des votants est toujours très restreint, tandis que le collège électoral est énorme, puisqu'il s'étend à toute la province ; d'où il résulte qu'avec un petit nombre de votes répartis dans les diverses sections, on arrive à faire passer quelques candidats, quels qu'ils soient. Et c'est aussi ce qui est arrivé.

On a fait, en outre, dans les conseils communaux des motions directes demandant l'amnistie générale ; mais, sauf en très peu d'endroits, ces motions ont été repoussées ou plutôt ont été transformées en un vote de confiance dans le jugement du gouvernement et dans le cœur du Roi, dans l'espoir que roi et gouvernement, en tant que cela serait compatible avec les exigences de l'ordre public, consentiraient à adoucir les douleurs produites par la dure nécessité de réprimer les désordres. On a aussi eu recours à des pétitions au Parlement : les pétitions ont été revêtues d'un nombre de signatures assez considérable, mais comme il n'est pas possible de leur donner un caractère légal d'authenticité, le nombre des signataires ne produisit pas grand effet. L'accord du parti républicain et du parti socialiste avec le parti clérical intransigeant a été caractéristique pendant cette agitation à laquelle cet accord, du reste, a porté plus de tort que de profit.

Cette question a été agitée à la Chambre à propos de la discussion du budget de l'intérieur. Le roi, dans le discours de la couronne, avait promis d'user du droit de grâce, aussitôt que cette grâce pourrait paraître une concession spontanée et non une obéissance aux ultimatums des partis extrêmes. M. Pelloux développa cette pensée devant la Chambre avec une énergie et une précision bien plus grandes. Il dit tout d'abord que le gouvernement n'aurait toléré ni violences, ni ultimatums à la couronne ; qu'en tout cas, on devait parler de grâce et non d'amnistie ; qu'il se proposait de traiter différemment les abusés et les abuseurs, les trompés et les trompeurs ; disposé à une indulgence entière pour les premiers, il n'entendait pas absoudre les seconds sur lesquels la grâce royale ne descendrait que lorsque toute agitation aurait pris fin. Il prévint que le système des élections de protestation produirait l'effet opposé à celui que l'on voulait atteindre. Ces déclarations valurent au ministre les applaudissements de la grande majorité de la Chambre. Le 1er janvier, en effet, fut

publié un décret royal de pardon (*indulto*) qui ouvrit les portes de leur prison à plus de 2000 condamnés, pendant que les autres voyaient diminuer leur peine de deux années. Les chefs seuls sont encore incarcérés et pas même tous. Si les élections de protestation cessent (et naturellement ces élections avaient seulement les chefs en vue) ceux qui restent prisonniers ne tarderont guère à être libérés.

La discussion du budget de l'intérieur démontra que la Chambre était disposée à appuyer tout gouvernement qui saurait maintenir énergiquement l'ordre public, qui ne s'abaisserait pas à des accords et n'aurait pas de condescendance pour les partis extrêmes ; mais si cela réussit à affermir M. Pelloux en tant que président du conseil et ministre de l'intérieur, cela ne suffira pas à consolider la position des autres ministres. Aussi, bien des gens disent que M. Pelloux restera longtemps président du Conseil des ministres, mais qu'il devra changer beaucoup de ses collègues. *Videbimus infra.*

Le travail législatif, comme il est facile de se l'imaginer, a été bien restreint en 1898. Nous nous proposons d'en rendre compte dans une autre chronique.

Domenico Zanichelli
Professeur à l'université de Sienne.

GRÈCE

Janvier-Octobre 1898

1. Crète. — 2. Finances et contrôle étranger. — 3. Empiètements bulgares. — 4. Tournée royale. — 5. Le procès de la Marine. — 6. Partis politiques. — 7. Le programme du gouvernement. Ses vues législatives. — 8. Réformes urgentes.

Crète. — Dans le mémoire sur le statut provisoire crétois remis aux délégués de l'assemblée crétoise par les amiraux en présence des consuls des grandes puissances, les puissances reconnaissent les droits souverains de l'assemblée crétoise, c'est-à-dire du peuple de Crète, car il n'y est fait aucune mention de la Porte ni des droits de sa Hautesse qui sont et demeurent abolis. En fait la Crète est érigée en principauté autonome sur laquelle le Sultan n'a plus qu'une suzeraineté nominale, du genre de celle qu'il exerce sur la Bulgarie. L'application du statut provisoire marque donc véritablement la fin de la domination directe des Turcs sur l'île de Candie. Les explications verbales données par l'amiral Pottier au président de l'assemblée crétoise, sont venues compléter une des lacunes les plus considérables du Mémoire des amiraux. L'amiral, — et il ne l'aurait pas fait sans y être autorisé, a déclaré que les troupes turques devront évacuer l'île, qui aura son drapeau particulier.

Le départ des troupes turques s'impose si l'on tient à l'établissement d'une administration paternelle et à la réconciliation entre chrétiens et musulmans, unis par les liens du sang et l'amour d'une même patrie. L'inutilité de les confiner dans les forteresses est démontrée par une expérience de plusieurs années : elles provoquaient des rixes, qui amenaient des représailles et rendaient la paix illusoire. Chrétiens et musulmans ont respecté les troupes internationales, mais les hordes asiatiques n'ont laissé échapper aucune occasion de montrer leur mauvaise humeur et leur haine contre tout ce qui est chrétien. Aussi les Crétois, en acceptant l'ordre de choses indiqué par les puissances, n'y ont-ils mis qu'une condition : celle de l'évacuation complète de l'île par les troupes turques. Il faudrait insister sur cette réclamation des Crétois, d'autant plus qu'il serait dit dans le projet de statut que les puissances pourraient autoriser la présence de troupes turques à côté de l'armée internationale. On sait que la majeure partie des musulmans habite la Canée, Réthymno et Héracleon : ce ne sont donc pas les musulmans, mais les chrétiens qui auraient besoin d'être protégés. Et ces derniers sont convaincus que la réconciliation avec leurs concitoyens musulmans se fera aussitôt après le départ du dernier soldat turc. La présence d'un détachement de troupes turques rappellera les douleurs du passé, une domination abhorrée. Une gendarmerie indigène, recrutée chez les chrétiens et les musulmans, servirait efficacement les intérêts du pays. Les chancelleries doivent faire

comprendre aux musulmans que l'île s'appartient désormais à elle-même, que la domination du Sultan est à jamais abolie, et que l'ordre et le succès des nouvelles institutions peuvent, seuls, assurer la prospérité de tous.

En attendant, la Crète est soumise à un *condominium* à cinq, l'intérieur devant être gouverné par une délégation de l'assemblée nationale. Il est superflu, croyons-nous, de faire ressortir les inconvénients, nous allions dire les dangers de ce régime. Ils ne sauraient être écartés que par l'instauration d'un régime définitif, précédé du départ des troupes ottomanes. N'aurait-il pas mieux valu sanctionner, par un acte international, les légitimes aspirations des Crétois ? Que d'embarras l'on se serait épargnés en donnant, dès le principe, à la question crétoise la solution indiquée par la justice et par le droit des peuples !

Enfin, la France, l'Angleterre et la Russie garantissent l'emprunt pour couvrir les dépenses de premier établissement. Inutile de dire qu'elles se réservent, en retour, un droit de contrôle sur les finances crétoises.

Finances et contrôle étranger. — Le crédit du pays a été tellement ruiné, qu'il a fallu livrer à nos créanciers la gestion d'une partie de nos recettes, parce que nos lois et nos conventions n'inspirent plus la moindre confiance. Nous avons eu à nourrir et à rapatrier trente mille Thessaliens, demi-nus et mourant de faim, chassés de leurs foyers par la folie de ceux qui nous gouvernaient. Nous avons été contraints de mendier de nouveaux emprunts pour satisfaire à d'impérieux besoins ; et insensibles à tout cela, nous n'essayons pas de mettre un frein aux gaspillages qui nous ont menés à la situation où nous sommes. Loin de moi la pensée que le contrôle étranger est un bonheur, que le nantissement des recettes de l'Etat est un bien. Et cependant il faut dire que le malheur serait moins grand si le contrôle ne se bornait seulement à assurer les intérêts des créanciers de la Grèce.

C'est le premier juillet de (notre style) qu'a commencé le fonctionnement du contrôle international, qui a, comme on sait, la haute surveillance sur les revenus publics qui ont été affectés au service de la dette extérieure. A cette occasion, le ministre des finances a adressé à tous les fonctionnaires de son département qui se trouveront en rapport avec la commission de contrôle, une circulaire leur enjoignant de faciliter la tâche de cette commission et de lui laisser vérifier leurs livres, leurs comptes, et de leur fournir tous les renseignements qui leur seront demandés.

Empiètements bulgares. — Les Bulgares s'efforcent d'enlever aux Grecs de la Roumélie orientale tous les droits qui leur sont garantis par le traité de Berlin et tous les biens, conventuels et autres, qui appartiennent à leur communauté. Aussi les voit-on, de temps en temps, s'approprier, par la violence, les couvents grecs et leurs dépendances. Ils en rendent, sur les énergiques protestations du patriarcat, la plupart à leurs légitimes propriétaires, mais ils en gardent toujours quelques-uns, et c'est autant de gagné.

La commission internationale, réunie en 1879 à Philippopoli, n'a pas

seulement garanti aux Hellènes de la Roumélie orientale l'emploi du grec comme langue officielle concurremment avec le bulgare, elle a même déclaré intangibles les biens de la communauté en lui en réservant la libre disposition. Mais les Bulgares ne tiennent pas plus compte des traités que des règlements organiques. Les démagogues poussaient la foule à des nouvelles usurpations, non seulement dans le district de Philippopoli, mais aussi à Cavacli, à Pyrgos et à Varna. Des temples, des couvents grecs ont été ainsi enlevés à leurs légitimes propriétaires et ne leur ont été rendus en partie qu'après d'énergiques réclamations de la part du patriarcat œcunémique. La plus importante de ces usurpations a été celle du riche couvent de Bozcovo, dans la vallée du Rhodope, sur la route de Sténymacho à Mélénico. Les communautés helléniques de Bulgarie, le patriarcat, le métropolite grec de Philippopoli ont protesté en vain contre cette usurpation. Les Bulgares ont gardé le couvent et en exploitent les dépendances. Mais il y a, sur les versants du Rhodope, entre Philippopoli et Sténymacho, trois autres couvents grecs où les familles grecques les plus aisées passent la belle saison : les couvents de Saint-Paraskevi, de Saint-Georges et de la Sainte-Trinité. Les Bulgares ont entrepris de s'en emparer à diverses reprises, mais sans succès. Dernièrement on a annoncé de Philippopoli une nouvelle tentative, qui a réussi cette fois, contre le couvent de la Sainte Trinité. Les Grecs ont opposé la plus vive résistance; le métropolite de Philippopoli et le consul général de Grèce ont fait à Sofia d'énergiques réclamations; ils ont demandé la restitution du couvent qui a été enlevé aux Grecs avec le concours de la police bulgare, au moment où nous faisions une si sympathique réception au prince Ferdinand et à la princesse, et où quelques-uns de nos hommes politiques parlaient d'une entente gréco-bulgare. Peut-être cette coïncidence et les réclamations du gouvernement feront-elles restituer le couvent de la Sainte-Trinité à ses légitimes propriétaires, mais le précédent de Boscovo et la certitude que les Bulgares procèdent systématiquement à de semblables coups de main ne nous permettent pas de l'espérer. C'est ainsi que l'on affaiblit chaque jour, peu à peu, les forces de l'hellénisme en Bulgarie, et notre situation intérieure ne nous encourage pas à croire à une action suivie et énergique pour conserver à l'hellénisme des communautés qui ont résisté à tous les désastres et à toutes les invasions, mais qui auront de la peine à survivre à la guerre systématique des Bulgares.

Tournée royale. — Le Roi, accompagné de sa famille, quelques jours avant la fête nationale (25 mars de notre style), a entrepris un voyage dans le Péloponnèse. L'agrément n'était évidemment pas la cause de cette excursion royale; d'ordinaire la famille royale cherche son plaisir à l'étranger; c'était un pur voyage d'exploration. Du reste on ne s'en cacha pas. Il fut répandu dès l'abord que Sa Majesté était résolue à recevoir dans les préfectures et les mairies où elle serait descendue, non seulement les autorités municipales, les autorités civiles et militaires et les délégations des corps constitués, mais aussi tous ceux qui se présenteraient à elle. Cette démarche royale, cette volonté de se mettre en contact

avec l'âme du peuple dont les aspirations et les tendances lui ont été souvent cachées par ce que l'on pourrait appeler les rideaux officiels, on ne saurait trop les louer, bien qu'elles soient un peu tardives. Le peuple, du reste, a de tout temps demandé l'intervention du Roi afin que les réformes surviennent sans coup d'Etat, dans les limites indiquées par les institutions. L'action du Roi est fixée par la charte et le peuple demande que cette action se produise pour tirer le pays de sa mauvaise situation. Et je suppose que c'est là le sens des réceptions que le peuple fait au Roi ; il serait un objet de pitié s'il lui en donnait un autre. Maintenant, que dire des paroles rapportées par les journaux, comme ayant été dites par le Roi, dans les différentes audiences accordées pendant ce voyage? D'abord elles ne sont pas authentiques; ensuite elles n'ont pris aucune forme officielle. Elles ne constituent donc pas un programme politique de la couronne. Et en fin de compte on ne pourra se prononcer sur les paroles du Roi qu'autant qu'elles seront suivies d'actes, ce qui ne s'est pas produit après son retour de la province et maintenant ne pourra plus se produire qu'après son retour de l'étranger. Cependant, de tout ce que le Roi a dit dernièrement, nous retenons une phrase : « Marchandages et compromissions sont la cause première de nos malheurs ». Tous, à l'exception de M. Delyannis, se sont prononcés pour l'abolition de ce système. Sur cette question, il ne peut pas y avoir deux avis différents.

La politique des compromissions et des marchandages est condamnée dans la conscience du peuple. Et cette condamnation devra être le fond du programme politique de ceux qui demanderont à l'avenir les suffrages du peuple. Cette politique des compromissions et des marchandages, c'est Tricoupis qui l'a portée à son comble. Il en avait institué au ministère des finances le bureau spécial; M. Delyannis se garda bien de le supprimer. Le ministère actuel, subissant, paraît-il, l'influence contagieuse et funeste de l'exemple, suit le même système, bien qu'aucune raison politique ne l'oblige à le faire. Et voilà comment, malgré le malheur national et après les paroles du roi, il n'y a, pour le moment, rien de changé à cet égard.

Pour nous servir de l'énergique expression du dramaturge anglais, il y a quelque chose de pourri dans notre pays, tout le monde en convient, mais personne n'a le courage d'indiquer les amputations nécessaires pour sauver la partie encore saine du corps politique. Détruire le système en vigueur, et il en est qui y pensent, serait bien, mais il serait encore mieux d'indiquer ce que l'on mettra à la place. Il ne suffit pas que des personnes jouissant d'une certaine autorité dans leurs provinces respectives engagent le Roi à prendre l'initiative des réformes ; il ne suffit pas d'assumer les responsabilités qui en découlent pour en finir avec les errements qui ont failli perdre le pays ; il faut encore qu'une même pensée anime le peuple et le souverain; il faut que le peuple, qui seul en a le pouvoir, étende le cercle étroit de la féodalité électorale et qu'en même temps le souverain élargisse les limites dans lesquelles se recrutent les dignitaires de la cour royale et de celle du Diadoque — dignitaires qui deviennent dans une certaine mesure des conseillers de la Couronne. Les

charges de cour ne devraient pas être héréditaires, pas plus que les fonctions de ministres ou de députés, La stabilité est chose désirable en soi, à la condition qu'elle ne devienne pas l'immobilité.

Le procès de la marine. — L'attention publique s'est portée sur le conseil de guerre maritime du Pirée ou s'est déroulé non pas le procès de M. Sakturis, mais celui de la marine grecque. L'ancien chef de la division navale de l'Est a été acquitté à l'unanimité. M. Levidis l'accusait d'avoir, par sa négligence dans l'exécution des ordres du ministère, fait échouer la mission qui lui avait été confiée. En l'acquittant, le Conseil de guerre a-t-il innocenté M. Sakturis que tous les témoins ont qualifié d'indécis, de timide, d'indolent ? Il n'était pas difficile au chef de l'escadre de réfuter les ordres contradictoires d'un ministre de la marine civil. Si la conscience nationale se soulève contre ce ministre ignorant, elle ne peut pardonner à ce marin naviguant, la conscience tranquille, comme dans un voyage de plaisance, se retranchant pour rester dans l'inaction, derrière le prétexte que les ordres du ministère étaient inexécutables, mais sans indiquer ses idées sur les opérations qu'il aurait pu entreprendre avec une force navale qu'il disait prête pour l'action. Malgré l'arrêt du Conseil de guerre, il ne restera pas moins acquis que le commandant de la division de l'Est n'a pas même entrepris l'exécution des ordres du ministre de la marine. On a dit et répété à satiété que les ordres du ministre, incohérents et contradictoires, n'étaient pas exécutables. Ce fut même le principal argument de la défense, qui a été assistée par le commissaire royal qui a conclu à l'acquittement. On a pu remarquer l'animosité des officiers supérieurs contre l'ancien ministre de la marine, qui était un civil. Cela n'a rien d'étonnant, les ministres civils n'ayant jamais réuni les suffrages des militaires. Mais au département de la marine, les militaires ne valaient pas mieux que les civils et ce qui est plus regrettable, ils n'eurent jamais la pensée de suppléer à l'insuffisance du ministre, ils sont restés au-dessous de la renommée de la marine hellénique. Ce n'est pas, en fin de compte, l'insuffisance du ministre qui empêchait les torpilles de flotter, les canons d'être approvisionnés d'obus ou les commandants des divisions navales de se signaler, tout en frappant l'imagination de l'ennemi, par quelque coup d'éclat. L'objection que l'on aurait pu compromettre la sûreté des navires ne mérite même pas d'être relevée. Les navires de guerre sont faits, et ils ne sont faits que pour cela, pour être exposés aux plus terribles dangers et on ne voit vraiment pas trop ce que la Grèce a gagné en conservant sa flotte. La perte de quelques navires aurait été utile à tous les points de vue, même s'ils avaient péri dans une entreprise aussi hasardée que celle de forcer les Dardanelles ou de bombarder les défenses extérieures de Salonique.

Partis politiques. — Les partis commencent à agir en vue des élections parlementaires qui, selon toute vraisemblance, ne tarderont plus à avoir lieu. Ces partis cependant, qu'on qualifie d'historiques et dont la lamentable histoire est celle des malheurs des dix-huit dernières années, tendent

à disparaître, et, avec eux, la dictature ministérielle avec tous les inconvénients qu'elle comporte.

Il n'en est pas un qui ne condamne le passé. Et pourtant le passé paralyse les meilleures volontés, fait échouer les plus sages combinaisons, les plus louables efforts. La guerre à la « synallagi », dont les partis dits historiques avaient fait un instrument de règne, ne pourra pas constituer une plateforme électorale suffisante, ne pourra pas tenir lieu de programme politique. Il est encore d'autres plaies qu'il faut qu'on cicatrise, d'autres infirmités qui appellent l'attention du roi et de ceux qui prétendent conduire les représentants de la nation lesquels, seuls auront assez d'autorité pour imposer aux pays les réformes nécessaires. Mais ils ne feront œuvre utile que le jour où, à la place des vagues déclarations, des réticences diplomatiques, de programmes pouvant convenir à tous les partis, tellement ils sont élastiques, ils émettront des idées nettes et claires sur l'armée, la justice, l'instruction publique et l'administration.

Cependant l'existence des partis dans une certaine opinion, est nécessaire dans les pays de régime représentatif, et il ne faudrait pas les briser, car on ne saurait que mettre à la place. Mais. cela admis, il faut dire aussi que nos partis politiques ont le défaut capital de n'avoir pas de principes bien arrêtés et, par suite, de ne pouvoir formuler un programme de gouvernement qui ne puisse être confondu avec celui des adversaires. C'est là une cause de faiblesse pour notre régime représentatif, en ce sens surtout que les députés s'attachent à un hégète (chef de parti) pour un temps donné et s'en séparent lorsque disparaissent les circonstances, parfois toutes personnelles, qui ont nécessité leur collaboration. Par malheur on ne voit pas chez les nouveaux hégètes qui pointent à l'horizon politique des tendances à rompre avec des traditions qui ne sont pas, il faut bien avoir le courage de le dire, l'honneur du parlementarisme en Grèce.

Il n'est pas sans intérêt d'expliquer, pour ceux qui ignorent le grec, la signification du mot « synallagi » qui n'a pas de terme équivalent dans le jargon politique des autres pays. « Synallagi » pourrait à la rigueur se traduire par « marchandages et compromissions », bien que le mot « échange », qui en est la traduction littérale, suffise à en déterminer la signification. Quoi qu'il en soit, il définit tout un système de gouvernement qui a prévalu sous le règne des partis historiques et qui a interverti d'une manière désastreuse les rôles des grands facteurs politiques. Sous ce régime les ministres légifèrent et les députés gouvernent. L'administration est livrée aux députés en échange de leurs suffrages, et tout particulièrement l'administration des provinces afin qu'ils puissent consolider leur situation électorale. M. Delyannis n'a pas renié ce système que Tricoupis avait élevé au rang d'institution d'Etat.

Le programme du gouvernement. Ses vues législatives. — L'*Officiel* a dernièrement publié le mémoire que le président du conseil actuel, M. Zaïmis, a soumis au Roi lorsqu'il fut appelé à recueillir la succession de M. Rallys. Voici un résumé des idées principales de ce programme.

Administration.— La Charte prescrit l'inamovibilité des conseillers, des

cours d'appel et des juges des tribunaux de première instance. Mais l'inamovibilité n'existe pas, en ce sens qu'aucune loi ne protège les magistrats contre des déplacements souvent arbitraires. Il serait utile d'établir des règles afin de défendre la magistrature assise contre l'arbitraire ministériel et de préparer les voies à l'inamovibilité. Il s'agirait d'établir un roulement régional, ainsi que des règles pour l'avancement, celles qui existent actuellement étant tombées en désuétude. Pour chaque place vacante, on demanderait l'avis des magistrats supérieurs.

Il en devrait être de même des juges de paix et des greffiers qui les remplacent, lesquels ne seraient pris que parmi les postulants ayant des diplômes de licenciés ou de docteurs en droit.

Si, à côté de ces mesures, on continue l'application des peines disciplinaires prescrites par l'organisation des tribunaux, on inspirera aux magistrats la conviction que l'honnêteté et la capacité jointes à la durée du service sont des titres sérieux à l'avancement.

Déplacement, démission et révocation des fonctionnaires. — Conseil de surveillance. — Ce n'est qu'en 1877 qu'a commencé l'application de l'article 102 de la Charte prescrivant l'élaboration d'une loi sur les qualités requises pour l'obtention d'un emploi public. On sait les changements survenus depuis dans cette partie de la législation. Les résultats n'ont pas répondu à l'attente générale par suite de dispositions qui laissaient trop de place à l'arbitraire. Mais l'évolution se fait peu à peu. Aussi pouvons-nous commencer par établir que les emplois doivent se donner au concours, et qu'on doit régler le mode d'avancement, de déplacement, de révocation, les peines disciplinaires (sauf les exceptions qui seront indiquées dans les lois) et la retraite des fonctionnaires des départements, des affaires étrangères, de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des finances, à l'exemple de ce qui se passe chez d'autres nations policées. Il est nécessaire de créer à cet effet ou de compléter le service d'inspection. Un conseil supérieur d'inspection composé d'hommes que les lois rendront inaccessibles à la pression et aux influences extérieures sera appelé à se prononcer, d'après une procédure à établir, (sauf les cas touchant aux intérêts internationaux de l'Etat) sur le déplacement, la mise à la retraite ou la révocation des fonctionnaires, de façon à consolider la position des bons et à éloigner les mauvais des services publics. Il est également utile de régler le sort des petits employés en leur conférant des droits à la retraite. On devrait donner les petits emplois aux soldats de terre et de mer qui auraient de bons états de service.

Mais il ne suffit pas, pour améliorer l'administration, de faire et d'appliquer des lois, il faut surtout inspirer la conviction qu'elles seront assez longtemps en vigueur afin que l'expérience indique les modifications qu'elles comportent. Il s'agit de guérir une maladie qui s'est manifestée en d'autres pays de l'expérience desquels nous devons profiter. Nous devons émanciper les services publics et par suite, les fonctionnaires de tout ordre, de toute influence nuisible et éliminer les recommandations n'ayant en vue que l'intérêt personnel.

Le corps consulaire. — Consuls rétribués. — Nos grands intérêts en Turquie et dans quelques autres pays appellent l'attention sur le corps consulaire à l'endroit duquel s'imposent, d'urgence, de sérieuses réformes. Tout retard causerait de sérieux préjudices. Comme réformes urgentes on s'est borné à indiquer la réorganisation du service des interprètes et le remplacement des agents non rétribués par des agents salariés.

Réorganisation de la police. — La police municipale n'ayant pas donné les résultats qu'en attendaient les esprits libéraux qui l'avaient préconisée, a été remplacée par la police actuelle qui a de nombreuses imperfections. Il faudrait augmenter la force de la garde civile « astyphylaki » et combler autant que possible les lacunes existantes. Mais à cet effet, il serait nécessaire d'instituer une école préparatoire où l'on apprendrait, avec les exercices militaires, tout ce qui concerne le métier. On confierait à des personnes compétentes, que l'on ferait venir de l'étranger, la direction de cette école.

Restriction à la liberté de la presse. — Dans les pays libres les actes des gouvernements et les questions d'ordre public sont l'objet de discussions à la Chambre, dans les réunions et dans la presse, qui donne en plus, des nouvelles et des renseignements. Mais pour que la presse fasse œuvre utile, elle ne doit avoir de guide que la vérité, tout en se renfermant dans des limites indiquées par la décence. L'Etat doit venir en aide à la presse par le télégraphe et la poste et autres moyens dont il dispose, mais il doit aussi légiférer sur les mesures à prendre contre les journaux qui déprécient cet instrument nécessaire à l'organisme d'un pays libre. Il est donc de son devoir de ne pas permettre qu'on attaque les bases sur lesquelles il repose, qu'on vilipende les fonctionnaires ou les particuliers, qu'on bafoue des institutions et des fondations utiles. Toutes les nations ont des lois restrictives à ce sujet. Et comme l'on a remarqué que certains journaux ont entrepris, dans les moments critiques, d'exercer une fâcheuse influence sur l'esprit public par la publication de fausses nouvelles, par la diffamation et la calomnie à l'endroit des pouvoirs publics, des membres de la famille royale, des souverains et des gouvernements étrangers, des fonctionnaires, voire des simples particuliers et par l'approbation qu'ils donnent à des actes criminels, il est du devoir du gouvernement de saisir la Chambre de mesures législatives conciliant la liberté de la presse avec la nécessité de restreindre les abus.

Les interpellations à la Chambre. — Le ministère croit utile d'appeler l'attention sur ce sujet. Le contrôle des actes du gouvernement tend à rester sans effet par suite de l'abus qu'on en fait depuis quelques années. Il faut régler le mode d'interpellation par une modification utile au règlement de la Chambre.

Combinaisons financières. — Augmentation des recettes. — Le ministère s'attachera surtout à établir l'équilibre budgétaire. Si les réformes mentionnées amenaient un accroissement de dépenses le ministère est con-

vaincu que l'on pourrait y faire face soit avec les ressources actuelles, par des modifications au système d'impôts, sans aggraver les charges des contribuables et par une plus active répression de la contrebande. Il promet de compléter la législation minière et de ne pas négliger la plus grave de toutes nos questions économiques, celle du raisin de Corinthe qui est devenue une question d'ordre public.

Changements dans le Code civil. — La sollicitude du ministère doit se porter également sur les prisons, le Code civil et certaines dispositions du Code de procédure civile, de manière à fortifier le crédit individuel en donnant des garanties à la circulation des capitaux, non par le maintien de la prison pour dettes, mais par la prompte décision des tribunaux.

Politique extérieure. — Entre nations policées existe une solidarité qu'impose leur collaboration en vue de restreindre une série d'actes prévus et punis par le Code pénal de chacune d'elles. Des traités d'extradition sont conclus à cet effet. Mais on n'a pu conclure jusqu'ici, en Grèce, qu'un traité de cette nature : celui de 1877, encore en vigueur avec l'Italie. L'absence de traités d'extradition crée parfois une situation difficile au pays. Aussi est-il nécessaire d'y remédier.

Conventions commerciales. — Les traités de commerce méritent aussi l'attention du gouvernement ; il s'efforcera surtout de faire aboutir les négociations entamées avec la Russie, un traité de commerce avec cette puissance devant ouvrir un vaste marché aux raisins de Corinthe et à quelques autres de nos produits. La conclusion, d'autre part, de la convention consulaire et du traité de commerce et de navigation, en voie de négociations avec la Turquie, aurait pour résultat, si les conditions en étaient équitables, de rendre plus amicales nos relations avec la Turquie. Et il est de l'intérêt de la Turquie aussi bien que du nôtre, d'entretenir des relations d'amitié et de bon voisinage.

Tel est dans ses lignes générales, le programme du ministère actuel. M. Zaimis s'était en outre posé en adversaire déclaré de la « synallagi », ce qui l'avait du reste mis en bonne posture devant l'opinion publique.

On ne pourra jamais avoir assez d'aversion contre le système de la « synallagi » ; on lui doit pour une très grande partie les calamités des derniers temps. Mais le ministère aurait mieux prouvé sa sincérité s'il avait mieux précisé les questions au lieu de les effleurer dans ce mémoire au Roi qu'il se propose d'adresser au peuple sous forme de manifeste, pour s'en servir de plateforme électorale.

Réformes urgentes. — L'armée, dont la désorganisation est plus réelle encore qu'apparente, devrait être l'objet d'une sollicitude toute particulière. Il ne s'agit pas seulement de rajeunir les cadres, de modifier le système de recrutement de manière à faire du service obligatoire une réalité, mais encore et surtout d'éloigner l'armée de la politique. Le premier pas dans cette voie serait accompli le jour où le gouvernement déciderait d'éliminer de la Chambre les officiers, quel que soit leur grade. Il n'y a pour cela

qu'à remettre en vigueur, en la modifiant dans quelques-unes de ses dispositions, une loi que Tricoupis avait fait adopter par la Chambre et que M. Delyannis a eu la mauvaise inspiration de faire rapporter.

On songera ensuite à faire venir des instructeurs étrangers. Du reste, nous avons fait venir plus d'une fois des généraux et des amiraux étrangers pour nous donner une nouvelle organisation militaire et pour nous montrer l'art de combattre. Cependant, nous n'avons pas su obtenir une organisation militaire appropriée à la nature de notre pays et à notre situation sur nos forces de terre et de mer. Ce qui est manifeste, c'est que nous avons déjà dépensé plus de deux milliards pour ces services. Et quand, après soixante années de préparation, le moment est venu d'utiliser nos forces, il est apparu que nous n'avions ni des officiers capables, ni des munitions suffisantes, ni même la conscience de la mission que l'armée avait à remplir. Le pays a toujours fait les sacrifices nécessaires pour la création d'une armée et d'une flotte puissantes, dignes de ses traditions historiques et de ses tendances naturelles, car l'histoire de la Grèce, sa position géographique autant que son avenir exigent une organisation sérieuse et réelle de ses forces de terre et de mer. Mais au lieu de former des soldats, les gouvernants ne songeaient qu'à créer des sinécures et des grades avec des bureaux et des commissions de toute espèce pour champs de manœuvres. Au lieu d'accoutumer nos officiers de marine aux dangers de la mer, on les condamnait à une inaction perpétuelle dans des bateaux solidement ancrés dans les ports du Pirée et de Salamine avec, pour tout exercice, quelques rares excursions dans les mers de l'Egée ou l'archipel Ionien. Le rajeunissement des cadres, auquel on procède depuis quelque temps, sous prétexte de vouloir rechercher les auteurs de nos défaites, qui cependant se trouvent moins dans les cadres de l'armée qu'ailleurs, aura pour tout résultat d'augmenter les charges du budget. Il ne modifiera en rien l'état de l'armée. Instruits selon les mêmes principes, les jeunes officiers ne sauraient agir autrement que les vieux.

Ce qu'il faut à l'armée, c'est un véritable ministre de la guerre, secondé d'un « comité de la guerre », dans lequel entreraient de bons officiers, bien résolus à se soustraire aux influences extérieures qui pourraient les gêner dans leur œuvre.

Le contingent annuel de la Grèce est de 15.000 hommes environ, mais tous ne sont pas au régiment : grand est le nombre des exemptés. Avec le service de deux ans, elle peut avoir une armée active de 25.000 hommes, suffisant à former un noyau pour l'instruction des hommes valides âgés de 20 à 35 ans, car, à cet âge, on peut supporter encore aisément les fatigues de la guerre. Le système français, où le service de trois ans est admis, devrait servir de base à la réorganisation de notre armée. En adoptant ce système, avec l'obligation du service annuel de 28 jours, auquel ou est soumis en France, la Grèce pourrait, avec son contingent annuel de 15.000 hommes, mettre facilement sur pied, en n'appelant sous les drapeaux que les dix premières classes, une armée de première ligne de plus de 100.000 hommes. Elle pourrait former, avec les classes comprenant les

hommes âgés de 35 à 40 ans, une réserve qui, en cas de guerre, ferait le service à l'intérieur, garderait les services de l'armée de première ligne et surtout les points de la côte où l'ennemi pourrait tenter un débarquement.

Une autre réforme s'impose. La nomination, la révocation, les déplacements des fonctionnaires sont une source inépuisable d'embarras pour les ministres et surtout pour les députés : ils se livrent, sur cette question, à des compromissions et à des marchandages contraires à la dignité des uns et à l'indépendance des autres. Il suffit quelquefois du déplacement de quelques fonctionnaires pour changer la majorité. Cela n'arrive guère, il est vrai, parce que les ministres s'empressent toujours de faire droit aux requêtes des députés, lorsqu'il s'agit de leur être agréable. Mais cela dit assez que ce sont les députés qui gouvernent et les ministres qui légifèrent à leur place.

Il faudrait s'occuper surtout de la justice, dont le fonctionnement laisse fort à désirer. On a prêté au ministre actuel de la justice la pensée d'épurer la magistrature, mais cela ne pouvait se faire que dans les formes prescrites par la loi, qui, en rendant les juges non révocables — inamovibles n'est pas le mot puisqu'on peut les déplacer à volonté — leur a imposé l'observation de certaines règles sous peine de se voir retirer leur mandat. Et pour cela, il faut un arrêt préalable de la Cour de cassation, lorsque l'application de peines disciplinaires est venue montrer l'incorrigibilité ou l'incapacité du magistrat. Le nombre des magistrats, conseillers des cours d'appel, présidents de tribunaux de première instance et de juges de paix, frappés déjà de peines disciplinaires plus ou moins graves, déférés à la Cour de cassation par le ministre de la justice, est d'une trentaine environ, chiffre relativement énorme par rapport au nombre total des juges de première instance et des conseillers des cours d'appel du royaume. Il faut dire aussi que les plaintes contre les magistrats, signalées souvent par les journaux et quelquefois par les consuls des nations étrangères, devenaient chaque fois plus nombreuses et qu'il était indispensable de faire quelques exemples pour assurer une meilleure et plus prompte distribution de la justice. La Cour de cassation a renvoyé indemnes la plupart des magistrats sur le sort desquels elle a été appelée à statuer. C'est que l'accusation portait sur des infractions contre la discipline. Le courage a manqué au ministère. La pression des puissants y fut aussi pour quelque chose. Cependant les quelques exemples — au nombre de cinq — de magistrats punis doivent suffire pour imprimer une crainte salutaire aux autres. Il y a encore trop de magistrats incapables ou négligents qui laissent s'éterniser les procès, grâce à une procédure dont on a déjà fait ressortir les défectuosités. C'est donc aller au plus pressé que de s'occuper, toutes affaires cessantes, de l'administration de la justice, pour en rendre la distribution moins défectueuse et surtout plus prompte.

GEORGES N. CALLISPÉRIS
Agrégé de droit romain à l'Université, avocat, conseiller municipal.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français. Contribution à la théorie générale des recours contentieux, par J. Barthélémy. — Paris, Larose, 1899, 204 p.

A première vue, tout le monde est d'accord sur certaines matières fondamentales, mais c'est parce que fort peu d'auteurs en ont discuté à fond la nature et la portée. Telles sont les notions de *droit* et d'*intérêt* sur lesquelles nous reviendrons et qui sont essentielles en droit administratif, puisqu'elles différencient, dans l'opinion générale, le recours contentieux ordinaire du recours pour excès de pouvoir. « A entendre parler tous les jours de *droit* et d'intérêt, dit M. B... dans sa préface, il semble que la plus grande clarté règne sur cette matière, et qu'il suffise de se rapporter à une *communis opinio doctorum* ». Non seulement M. B.... « n'a pas eu de peine à montrer l'insuffisance doctrinale de ces notions », mais il a fait mieux : il s'est demandé ce qu'elles contenaient de vérité juridique, et leur a donné une solide base rationnelle. C'est ainsi qu'il a procédé vis-à-vis de toutes les données de ses problèmes ; avant d'employer ses matériaux, il a éprouvé leur force de résistance ; comment dès lors s'étonner que son œuvre nous apparaisse comme un ensemble solide, harmonieux et clair ?

Après une introduction substantielle où il oppose les « simples intérêts » aux « droits reflets » et aux « droits sujectifs », où il se demande si et comment l'exercice des droits est possible contre l'État, M. B... examine dans une première partie comment les droits subjectifs sont protégés au moyen des divers recours administratifs ; dans une deuxième partie, après des « notions préliminaires sur la puissance publique et les actes de puissance publique », il étudie les « sources des droits subjectifs ». L'ordre contraire nous eût semblé plus logique à première vue ; avant de se demander en effet comment les droits sont protégés, il paraîtrait naturel de se demander d'où ils viennent.

C'est l'idée de « volonté », dit M. B... dans sa préface (p. 3) « qui forme l'unité scientifique de cette étude », qui peut, en somme, se résumer dans une analyse de la nature et des moyens de protection des droits subjectifs, c'est-à-dire en définitive des avantages pour lesquels la volonté des individus est toute-puissante, s'imposant à l'État lui-même ; c'est d'après cette notion de volonté que M. B... a distingué les droits subjectifs d'une part, des droits et des simples intérêts, d'autre part ; le contentieux de l'annulation du contentieux de pleine juridiction ; « c'est encore par la volonté, nous dit-il (p. 2), que j'ai défini la puissance publique, et par la puissance publique que j'ai distingué le contentieux judiciaire du contentieux administratif ».

Tels sont les quatre points principaux qui — en dehors de la question des sources des droits subjectifs — ont surtout préoccupé M. B...

I. Comme il nous l'indique, c'est l'idée de volonté, ou plutôt du « pouvoir de la volonté » (1) qui lui a servi à distinguer les simples intérêts et les droits reflets des droits subjectifs.

« Les simples intérêts, nous dit M. B... (p. 8) sont ces avantages de fait, dont jouit le particulier, et que sa volonté personnelle est juridiquement incapable de lui conserver. »

« Le droit subjectif (p. 21) est celui dont la réalisation peut être obtenue par un moyen juridique à la disposition du sujet. Ce moyen juridique, c'est l'action en justice. » Tandis que la volonté de l'individu est incapable de faire reconnaî-

(1) La Willensmacht de Windscheid, Pand., n° 37, n. 3.

tre par l'action en justice son simple intérêt, elle peut assurer, au contraire, par ce moyen juridique, le respect de son droit subjectif.

Le droit reflet occupe, dans la série des avantages dont jouissent les individus, une position intermédiaire entre le droit subjectif et le simple intérêt : c'est plus qu'un simple intérêt, puisque l'administration peut agir à son gré vis-à-vis des simples intérêts de l'individu et que le droit reflet correspond, au contraire, à une obligation de l'Etat ; de même que celui-ci est obligé de respecter les droits subjectifs, il est aussi soumis envers les particuliers à certaines obligations, mais ces dernières ne constituent pas pour eux des droits subjectifs, parce qu'ils ne peuvent les faire respecter par l'action en justice. « Il y a donc des lois qui obligent l'administration, sans concéder aux individus des droits subjectifs » (p. 17).

C'est donc bien « la puissance de volonté » qui différencie le droit subjectif de l'intérêt et du droit reflet.

Nous n'entrerons pas dans le détail des intérêts considérables et nombreux qui les font distinguer, et dont les plus importants apparaîtront dans la suite de cette analyse. Nous suivrons seulement l'auteur dans quelques-unes des difficultés relatives à la notion même de droit subjectif. « On définit assez couramment, dit-il, le droit subjectif : un intérêt individuel socialement garanti » (1). Mais il est certain que cette définition est beaucoup trop large : il est, en effet, un très grand nombre de *garanties sociales* qui ont pour but de protéger de simples intérêts ; l'ensemble du droit constitutionnel, « la responsabilité ministérielle, le droit de pétition..., le principe de la séparation des pouvoirs..., constituent des garanties des intérêts individuels qui ne sont pas nécessairement des droits subjectifs » (p. 21). Et l'auteur conclut que « ce n'est pas dans la *garantie sociale*, mais dans *la qualité de la garantie sociale* qu'il faut chercher le criterium du droit subjectif. » Ce n'est pas toute garantie sociale, mais seulement cette garantie sociale particulière qui se nomme l'*action en justice*, qui caractérise le droit subjectif.

Les contradicteurs n'ont pas manqué à cette idée : voici, par exemple, un industriel qui a demandé l'autorisation nécessaire à l'ouverture d'un établissement insalubre. Cette autorisation lui a été refusée : il peut intenter un recours contre la décision administrative qui lui porte préjudice. Il semble cependant que c'est son intérêt seul qui est engagé dans la question : il avait intérêt à ouvrir son établissement, l'autorisation lui a été refusée, c'est son intérêt seul qui a été froissé ; il ne peut être question ici, semble-t-il, d'un droit pour l'industriel : cependant, nous sommes en présence d'une action en justice. C'est donc que le droit subjectif ne saurait se définir par l'action en justice.

Par une analyse très fine, M. B... écarte cette objection : sans doute, il en convient, l'industriel n'a qu'un *intérêt* certain à ouvrir son établissement, mais cet intérêt est protégé par « une garantie accessoire. celle d'un certain droit subjectif : le droit à l'opportunité ». En d'autres termes, l'industriel a droit à ce que l'autorisation ne lui soit refusée que s'il est démontré que l'ouverture de son établissement est inopportune ; et c'est bien dans notre hypothèse son *droit* à l'opportunité, et non son simple *intérêt*, qui est le fondement de l'action en justice qu'il intente sous forme de recours contre le refus inopportun d'autorisation.

Nous verrons plus loin qu'une erreur semblable a été commise en ce qui touche le recours pour excès de pouvoir : on a cru qu'il s'agissait là d'une action ayant pour but de sanctionner un simple intérêt ; M. B... nous montrera comment cette interprétation constitue une erreur certaine.

On a dit que ce critérium de l'action en justice pour distinguer le droit subjectif et l'intérêt est purement formel, et qu'il ne constitue pas entre eux une différence de nature, mais seulement une différence dans les manifestations exté-

(1) HAURIOU, *Précis*, 3e éd., gr. 317, n. 5.

rieures. M. B... répond, avec raison, qu' « il n'y a pas de différence substantielle entre le droit et le simple intérêt. Il n'y a pas d'autre distinction scientifique que la formelle ; on ne peut essayer de déduire du rapport juridique même la notion du droit sans retomber dans les difficultés du droit naturel. »

Nous savons gré à M. B... d'avoir laissé de côté dans son étude les « difficultés du droit naturel », vers lesquelles son sujet eût certainement orienté un esprit moins précis, moins maître de lui que le sien. Il est sans doute difficile de se passer de l'idée de droit naturel, sous un nom ou sous un autre ; et tout le monde sent, s'il n'est pas facile de la préciser, « la grande différence qui existe entre la loi et le droit » (1). Mais cette étude du droit naturel n'est pas, croyons-nous, de la compétence des jurisconsultes ; elle appartient aux moralistes, aux philosophes, aux théologiens. Le juriste ne peut guère se placer qu'en face de droits déterminés, tels qu'ils sont reconnus par une législation donnée ; son rôle se borne — il est, croyons-nous, assez vaste — à les analyser et à poser les règles générales sur lesquelles ils reposent. Pour notre part, nous admettons l'existence idéale des droits naturels : mais nous croyons que leur étude ne serait nullement à sa place dans les recherches de droit positif, qu'ils ne pourraient servir qu'à troubler, qu'à obscurcir.

Nous ne pouvons nous empêcher de signaler au passage une idée fort ingénieuse. « A la distinction entre les intérêts, les droits reflets et les droits subjectifs, dit M. B... (p. 31) se rattache la distinction entre l'*individualité* et la personnalité. » Nous regrettons que l'auteur ne lui ait pas donné au moins quelques développements. Les auteurs se contentent en général d'étudier à part les personnes et les droits ; cette séparation marquée entre ces deux parties de la science juridique est surtout manifeste dans l'étude du droit civil ; on la rencontre trop souvent aussi dans le droit public. L'inconvénient certain de cette méthode, c'est qu'on finit par considérer les droits comme des sortes d'entités abstraites, vivant par elles-mêmes, en dehors de leur relation avec le sujet de droit. De même que l'économie politique orthodoxe finit par ne plus voir qu'après tout, les produits sont faits pour les hommes, et non les hommes pour les produits, la science juridique en aboutit parfois à ne plus voir, elle aussi, que les droits sont faits pour les hommes, et que la personne se définit justement en fonction du droit, « l'être susceptible d'être investi de droits » (2). Qui dit « *droit* » suppose essentiellement une *personne* qui en est soit titulaire, un sujet qui en jouisse et qui, à un moment donné, soit capable de *vouloir* l'exercer. Le simple intérêt ou le droit reflet ne suppose nullement au contraire une *personne* : tout être, tout individu, a des intérêts, qu'il soit ou non capable de *vouloir* les exercer et les faire respecter. Nous croyons qu'on pourrait faire de ces idées une application féconde à la matière des groupements ; ceux-ci se décomposent en deux classes, ceux qui sont personnalisés, qu'en fait, l'Etat reconnaît susceptibles d'avoir et d'exercer des droits ; ceux, d'autre part, qui ne sont pas personnalisés, auxquels l'Etat ne reçonnaît pas cette aptitude. Les premiers sont des *personnes*, les seconds constituent de simples *individualités*. Les uns et les autres existent en fait cependant, et les uns et les autres ont des intérêts ; les premiers seuls, cependant, ont des droits, c'est-à-dire des intérêts garantis par l'action en justice, et l'on sait que le droit d'ester en justice est la manifestation par excellence de la personnalité morale (3).

Il existe cependant un mouvement incontestable qui tend à attribuer aux sim-

(1) Aristote, *Morale à Nicomaque*, l. V, IX, 12.

(2) Nous nous permettons de renvoyer à ce sujet à notre ouvrage : *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, 1899.

(3) Le législateur lui-même ne dit presque jamais : tel groupement est une personne, on n'est pas une personne ; mais tel groupement peut ou non ester en justice. Voir la loi du 21 mars 1884, art. 5 et 6.

ples *individualités*, non encore admises par la législation objective au rang de *personnes* morales, l'exercice de certains *droits*, par le moyen justement qui est la caractéristique même du droit subjectif, à savoir l'action en justice (1).

II. C'est également par rapport à la volonté, non plus des individus, mais de l'administration, que M. B... définit l'acte de puissance publique. « L'acte de puissance publique, dit-il, est celui que l'administration est libre de faire ou de ne pas faire » (p. 97). Prenons comme exemple le règlement d'administration publique qui est le type de l'acte de puissance publique ; la loi a posé en principe que des décrets seraient rendus sur une matière déterminée ; il est certain que rien ne peut forcer le président de la République à rendre ces décrets, même si un délai lui a été imparti à cet effet.

« Lorsque l'administration fait l'acte de puissance publique, dit encore M. B... elle est libre de la manière de le faire, pourvu qu'elle respecte les droits. » La libre volonté de l'administration trouve donc une barrière, une « limite » (p. 104) dans les droits des individus : ceux-ci constituent des intérêts munis d'action ; qu'est-ce-à-dire, sinon que dans l'hypothèse où un acte d'administration, fût-il de puissance publique, a violé le droit de l'intéressé, celui-ci a l'action en justice, qui n'est que le droit lui-même, « armé de la lance » (2).

« La liberté de la puissance publique, dit de plus M. B..., p. 98, apparaît encore dans ses actes, parce que... la puissance publique ne se lie pas contractuellement. » Sans doute, cette assertion cadre à merveille avec l'ensemble des idées de l'auteur, mais il nous semble que c'est trancher un peu vite la grave question des obligations de l'Etat puissance publique, qui fait, parmi les jurisconsultes l'objet d'une grave controverse. M. B... la résout un peu vite, la question valait, nous semble-t-il, la peine d'être un peu plus longuement discutée.

III. — En partant des principes précédents, l'auteur peut poser et résoudre très rapidement et très simplement la question de la distinction du contentieux judiciaire et du contentieux administratif. Toutes les fois que l'exercice du recours ne constituera pas une « attaque dirigée contre un acte de puissance publique, et une entrave apportée à l'accomplissement de sa mission », ce seront les tribunaux judiciaires qui seront compétents.

IV. — Distinction entre le contentieux de l'annulation et le contentieux de pleine juridiction.

M. B. commence tout d'abord par nous mettre en garde contre une confusion très fréquente, celle qui s'établit entre le » contentieux de l'annulation » et le « contentieux du reccurs pour excès de pouvoir » (p. 102) ; il nous montrera en effet qu'il y a des recours qui aboutissent à l'annulation, et qui ne sont pas des recours pour excès de pouvoir. « Mais il y a une nature commune à tous les recours qui aboutissent à une annulation », qui les différencie des recours qui constituent le contentieux de pleine jnridiction.

M. B. établit cette distinction, d'une façon trés simple et vraiment lumineuse, en la ramenant aux principes généraux relatifs au rôle du juge : « La *volonté* du juge ne joue en effet aucun rôle dans l'acte judiciaire » ; une règle de droit, un fait s'imposent à lui ; son rôle consiste à appliquer au fait particulier la loi générale. « Le juge est un mécanisme logique, intelligent et vivant... il ne veut pas, il déduit » (p. 104). Son rôle se borne donc à *dire le droit*.

M. B. n'a qu'à appliquer ces prémisses à des exemples concrets (p. 107-9) pour nous montrer que c'est « par une sorte de mécanisme nécessaire que l'acte du juge aboutit tantôt à un contentieux de pleine juridiction, tantôt à un contentieux d'annulation ». L'exemple du contentieux électoral nous paraît le plus frappant : si le calcul des voix a été mal fait, le rôle du juge consiste à le

(1) Voir notamment Cass. 2 janvier 1894, S. 94. 1. 129 (et la note de M. Lyon-Caen).
(2) Unger : *Die actio des Romischen Civil Rechts*.

refaire : et après cette opération, il pourra déclarer élu Y au lieu de X, car « la vérité logique et arithmétique s'impose que Y est élu : le juge la déclarera ». Il y aura donc contentieux de pleine juridiction, car à la place d'un acte positif, l'élection de X, le juge réalise un autre acte qui le remplace l'élection de Y ». Mais si X est accusé de manœuvres frauduleuses, « la logique ne suffit pas pour indiquer qui eût été élu sans les manœuvres critiquées ». Le rôle du juge se bornera donc à dire que l'élection de X n'est pas valable ; « l'acte vicié, dans l'espèce l'élection, sera annulé et devra être refait par l'autorité dont il émane, c'est-à-dire par le corps électoral » (p. 108).

Et pour fortifier encore sa démonstration, l'auteur nous montre dans le droit civil, des exemples incontestables d'opposition entre le contentieux de l'annulation et celui de pleine juridiction. « S'agit-il d'interpréter une clause du testament, d'apprécier l'étendue d'un legs : c'est un contentieux de pleine juridiction. Mais l'héritier naturel démontre que la volonté du testateur a été viciée : rien n'indique logiquement au juge qu'elles eussent été les dispositions de la volonté saine du *de cujus*. Il ne pourra qu'annuler le testament » (p. 112).

Et M. B., résume dans une formule concise ses explications : « *Le contentieux et l'annulation est le contentieux de la liberté vicié* ». Et par *liberté*, il entend l'ensemble des droits d'une personne, considérés comme des limites s'imposant tant aux particuliers qu'à l'administration.

Lors donc que ces limites auront été dépassées par les uns ou par l'autre ; le juge n'aura d'autre pouvoir que de les y faire rentrer, « mais il ne pourra pas imposer à la liberté une direction déterminée, justement parce qu'elle est liberté : il ne pourra qu'*annuler* les manifestations illégales de cette liberté » (p. 113).

Mais si la violation du droit, commise en dépassant les limites, a entraîné un dommage pour celui qui en est la victime, l'Etat a posé des règles, moyennant lesquelles, sous certaines conditions, l'auteur de la violation du droit peut être *obligé*, en certains cas, de réparer ; et le tribunal, faisant l'application de ces règles générales au cas particulier, peut le condamner à réparer : dès lors, nous sommes en présence d'un contentieux de pleine juridiction.

Il est cependant un exemple spécial, et le plus important, de recours en annulation, — le recours pour excès de pouvoir, — qu'il importe d'opposer d'une façon particulière au recours de pleine juridiction. La doctrine courante se contente d'affirmer que le premier n'a pour but que de protéger de simples intérêts, tandis que le second garantit des droits (p. 42). Cette explication n'en est pas une : il faut en effet partir d'une définition du droit et de l'intérêt. Or, le droit est justement défini ; l'intérêt protégé par l'action en justice ». Mais le recours pour excès de pouvoir est bien une action en justice (1) : donc l'intérêt protégé par le recours pour excès de pouvoir devient un droit. D'autre part, la jurisprudence administrative admet depuis la fin du second Empire l'existence d'un recours pour excès de pouvoir à raison de violation de la loi et des *droits acquis*. Comment dès lors distinguer les deux recours par le droit et l'intérêt puisque tous les deux ont pour but de sanctionner des droits ? D'ailleurs toute action garantit un intérêt, puisque « pas d'intérêt pas d'action ». Ce n'est donc rien dire que de prétendre que le recours pour excès de pouvoir garantit des intérêts.

On a alors essayé de différencier les deux recours, non point à raison de leur nature, mais à raison de leurs effets ; « le recours contentieux ordinaire est, dit-on, celui qui donne au juge des pouvoirs de pleine juridiction, le recours pour excès de pouvoir celui qui ne lui donne que des pouvoirs d'annulation ».

Tout d'abord, cette définition n'en est pas une ; elle « décrit sans expliquer (p. 100) et pour ainsi dire sans définir » (p. 101) ; de plus « elle embrasse plus que le dé-

(1) M. Larnaude (à son cours, 1896-7) est obligé, pour être logique, de la considérer comme « une pétition aux pouvoirs publics entourée de garanties et de formes solennelles ».

fini » ; il y a des recours en annulation qui ne sont pas des recours de pleine juridiction ; « elle ne s'applique pas à tout le défini » ; « Il y a des recours pour excès de pouvoir qui aboutissent à une modification de l'acte par annulation partielle » ; enfin si les recours qui aboutissent à l'annulation sont des recours pour excès de pouvoir, on se demande pourquoi l'intéressé se contentant de demander l'annulation de l'acte qu'il pourrait faire réformer, ce recours ne sera pas considéré comme recours pour excès de pouvoir.

Nous ne pouvons entrer ici dans le détail des théories, toujours ingénieuses, nouvelles et frappantes, que l'auteur présente, relativement au recours pour excès de pouvoir, notamment dans sa comparaison avec l'action possessoire ; nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage lui-même dont nous faisons l'analyse.

Nous nous contenterons d'exposer les idées de M. B. en notre matière sur un point spécial dont nous avions en vain cherché la solution dans les ouvrages antérieurs.

Un droit, avons-nous dit, est un intérêt protégé par l'action en justice ; donc l'intérêt protégé par le recours pour excès de pouvoir est un droit et cesse par là même d'être un intérêt. D'autre part, la jurisprudence administrative admet formellement que le recours protége des *droits acquis* ; mais comme le recours contentieux ordinaire sert à protéger des droits acquis, comment distinguer, quant à leur nature, ces deux recours ?

M. B. relève deux causes particulières d'obscurité dans cette matière (p. 78 et s.) : la première résulte de la doctrine courante, qui considère le recours pour excès de pouvoir comme la garantie de simples intérêts, et comme un fait anormal l'introduction en notre matière d'une ouverture à recours fondée sur la violation d'un droit : cet « accident de jurisprudence (1) » rompt l'unité en cette matière et jette le trouble dans les esprits. Si, M. B. l'a démontré, le recours pour excès de pouvoir, comme tout recours juridictionnel, garantit un droit, il n'y a rien d'étonnant à voir admettre une nouvelle ouverture à recours, celle résultant de la « violation de la loi et des droits acquis ».

Une autre cause d'obscurité provient de la complexité même des termes qui désignent cette ouverture à recours : *Violation de la loi et des droits acquis*. Et M. B. présente une critique judicieuse de ces termes traditionnels.

La première partie de la formule est à la fois inutile et nuisible : inutile, car la violation de la loi, s'il n'y a pas droit subjectif de l'individu, ne donne pas ouverture à recours : « Par conséquent, la violation de la loi n'a aucune influence sur le recours » (p. 80) ; nuisible, parce qu'elle semble impliquer « qu'on ne pourrait invoquer la violation d'un droit basé sur un règlement ».

L'expression « droit acquis » peut aussi entraîner des confusions : « Ici, le mot *acquis* n'ajoute rien au mot *droit*, de sorte que notre ouverture à recouurs doit s'appeler tout simplement violation des droits. Mais, alors quelle différence sépare les droits garantis par le recours pour excès de pouvoir, des droits garantis par le recours contentieux ordinaire ? M. B. n'hésite pas répondre « que ce sont absolument les mêmes droits qui sont garantis par l'un et par l'autre » (p. 81).

Mais, dans ces conditions, quelle est la raison d'être du double recours ?

Les explications, que fournit M. B. à ce sujet, peuvent compter parmi les meilleures de son livre : c'est une théorie très nouvelle qu'il nous présente et qui est absolument satisfaisante pour l'esprit. Il y a recours contentieux ordinaire, contre un acte, quand l' « acte attaqué est un acte de gestion qui a pour *but* obligatoire la satisfaction d'un *droit* » (p. 118). Ainsi, un particulier voit liquider à 100 une dette que l'Etat a envers lui : l'acte de liquidation est bien « un acte de gestion ayant pour but obligatoire la satisfaction du droit » du créancier. Celui-ci avait en réalité droit à 110 ; il recourt au Conseil d'État contre cette liquidation ; et le Conseil d'État fixe son droit à 110, en modifiant

(1) Hauriou. *Etude sur le droit administratif français* p. 31, no 45.

l'acte de liquidation. Ici, le droit du particulier était le but même de la liquidation : ce but avait été manqué par le ministre, c'est le rôle du juge que de redresser cet acte, conformément aux dispositions de la loi, de manière à lui faire atteindre ce but la satisfaction du droit à 110. C'est l'hypothèse du recours contentieux ordinaire.

Le recours pour excès de pouvoir suppose, lui aussi, la violation d'un droit; mais ici, « il y a un acte de puissance publique, qui est par essence libre : c'est-à-dire qu'il n'est pas fait pour satisfaire à des droits. *Les droits des particuliers ne sont pas pour lui des buts mais des limites.* C'est pourquoi le juge, compétent pour protéger les droits, ne pourra jamais, en présence d'un acte de la puissance publique, déclarer jusqu'où elle devait aller, mais fixer les limites qu'elle ne devait pas dépasser » (p. 118). Ici, ce ne sont plus des droits à satisfaire, ce sont des droits à ne pas méconnaître. Si l'administration les a, en fait, méconnus, il y a droit violé sans doute : mais, comme il s'agit d'actes de la puissance publique, pour lesquels la volonté de l'administration est, par essence, libre, le juge pourra seulement, en constatant que les droits ont été violés, annuler l'acte, ou tout au moins le ramener à des proportions qui ne portent plus atteinte au droit du particulier, c'est-à-dire en somme l'annuler pour partie.

On voit donc que les deux recours supposent également des droits violés et le même genre de droits violés : seulement, quand il s'agit du recours contentieux ordinaire, le droit violé est celui dont la satisfaction était poursuivie par l'acte même d'administration ; quand il s'agit du recours pour excès de pouvoir, le droit violé est celui qui s'imposait comme l'imitation à la puissance publique.

Nous ne pouvons nous empêcher de transcrire la formule, concise et forte, qui termine ce chapitre (p.121) : « *Le recours pour excès de pouvoir est la défense des droits subjectifs contre les actes de puissance publique ; les droits subjectifs étant à la puissance publique non des buts, mais les limites, le recours pour excès de pouvoir ne peut aboutir qu'à une limitation de la puissance publique procédant par retranchement de l'acte en entier ou de quelque-unes de ses dispositions* ».

Nous avons préférés attirer l'attention du lecteur sur quelques-unes des matières traitées par M. B. plutôt qu'essayer de le trouver en défaut sur des points de détail. « Je demande simplement, dit-il dans sa préface (p. 3-4) que mon étude soit jugée d'après ce que j'y ai mi, non d'après ce que j'aurais pu y mettre ». Aussi, ne lui reprocherons-nous pas d'avoir ignoré certains livres qu'il eût pu cependant consulter avec fruit ; il s'est largement inspiré de la littérature administrative de l'Italie contemporaine, dont il a su utiliser à merveille les matériaux un peu dispersés ; nous regrettons qu'il n'ait pas mis à profit le livre de Santi, professeur à l'Université de Palerme : *Teria dei diritti publici subjettivi* 1897, où il aurait puisé d'intéressants éléments.

Ce compte rendu ne peut d'ailleurs donner une idée même approximative du livre de M. B. : cette œuvre de deux cents pages résume un travail de plusieurs années ; tout y est pesé, réfléchi, mûri : le titre II de la deuxième partie, par exemple, dont nous n'avons pas parlé, car cette analyse nous eût entraîné trop loin, contient une foule de remarques ingénieuses et profondes sur la « source des droits subjectifs ». Le chapitre VIII, notamment relatif au « pouvoir prétorien de la jurisprudence administrative serait à citer dans son entier ; signalons aussi le chapitre V sur les instructions ministérielles ».

M. B. a été l'élève de M. Hauriou, et nul plus que lui ne sait et ne sent ce qu'il doit à ce maître, qu'on ne peut oublier, quand on a suivi son enseignement, qu'on a écouté ses conseils ; mais il n'est pas à coup sûr, un disciple servile ; le meilleur moyen de prouver à nos maîtres que nous avons profité de leurs leçons, n'est-il pas, tout en leur restant attachés et reconnaissants, d'essayer, tout seul, nos propres forces ?

Achille Mestre, docteur en droit.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES AMÉRICAINS (Etats-Unis)

Annals of the american Academy of political and social science, paraissant tous les deux mois, chaque fascicule in-8, 5 fr. abonnement annuel 30 fr. Bureau : Station B, Philadelphie, 1897.

IXe VOLUME, 1897

E. J. JAMES. — **The first apportionment of federal representatives in the United States** (La première répartition des représentants fédéraux aux Etats-Unis), p. 1 à 41.

Les Etats-Unis ont été la première grande nation qui a adopté dans toute son ampleur le principe de la représentation nationale fondée sur le chiffre des habitants ; ils l'ont fait à la suite de débats, aussi longs qu'animés qui eurent lieu au sein de la Convention Constitutionnelle de 1787. L'existence dans la République d'Etats jouissant d'une autonomie assez large et où la densité de la population était très variable, et, d'autre part, la prétention des propriétaires d'esclaves de faire tenir compte de la présence de ces êtres, dépourvus, cependant, de toute capacité civile, dans l'attribution des sièges, vinrent compliquer le problème à résoudre au point de mettre en péril la stabilité du gouvernement et de provoquer la première application du veto présidentiel. Tel est l'épisode de l'histoire de la Constitution des Etats-Unis que M. James expose avec beaucoup de clarté.

C. H. COOLEY. — **Genius, Fame and the comparison of races** (Le génie, la renommée et la comparaison des races), p. 317 à 358.

« Le génie est cette aptitude à la grandeur qui est innée dans un homme, la renommée est la reconnaissance par les hommes que cette grandeur a été atteinte. Ces deux termes sont reliés par une culture précoce, l'éducation, l'influence des maîtres, des amis et des livres, les occasions, en un mot toute l'action exercée par la société organisée sur l'individu. Le premier de ces deux termes est d'ordre biologique, le second, d'ordre social ; produire des génies est le propre de la race, leur conférer la renommée est le rôle de l'histoire. La question que je me propose de considérer est celle-ci : quel rapport y a-t-il entre ces deux choses ? Est-ce que le génie aboutit toujours à la renommée ? Si cela n'est pas, quelle en est la raison et de quoi dépend-il que ce résultat se réalise ou non ?... Cette question rentre dans une question d'une portée plus vaste, qui est, à un certain point de vue tout au moins, le véritable problème fondamental de la sociologie, de l'histoire, peut-être de la psychologie, la question des relations mutuelles entre l'individu et l'ordre social, la question de savoir comment la société fait l'homme et comment l'homme fait la société... » D'après Francis Galton, la renommée serait, en thèse générale, la véritable pierre de touche du génie. La renommée ne pourrait guère être obtenue sans génie, et le génie d'ordinaire arriverait à la renommée. Les conditions sociales, bien qu'ayant parfois une influence importante et même décisive, pourraient, après tout, être regardées comme des forces anormales, dont l'action ne serait pas comparable à celle de la capacité naturelle.

Cela serait si vrai que le nombre des hommes illustres qu'une race est capable de produire, pour une population donnée, pourrait servir de critérium pour évaluer les qualités de cette race, et pourrait permettre de comparer sur cette base des races aussi différentes l'une de l'autre que les anciens Athéniens et les Anglais d'aujourd'hui. M. Cooley combat cette manière de voir. « Toute race normale, dit-il, produit probablement un nombre d'hommes *grandement doués* de beaucoup supérieur à celui de ceux qui parviennent à la renommée. Par hommes *grandement doués*, j'entends des hommes doués d'aptitudes naturelles égales à celles qui, en d'autres temps et dans d'autres pays, ont rendu certains hommes célèbres. Cela étant, la question de savoir lesquels parmi ces génies arriveront à la renommée, à supposer qu'il y en ait qui y arrivent, dépend des conditions historiques et sociales ; or, ces conditions varient tellement que la production de grands hommes ne peut guère servir de critérium pour apprécier les qualités des races, si ce n'est dans des circonstances aussi rares que spéciales... » Cette thèse qui nous paraît juste, est développée par son auteur avec beaucoup de vigueur et d'une manière intéressante.

W. G. WEBSTER. — **Comparative study of the State Constitutions of the american Revolution** (Etude comparée des constitutions des Etats au moment de la Révolution d'Amérique), p. 380 à 420.

Quand les colonies britanniques de l'Amérique du Nord eurent rejeté le joug de la Métropole, chacune d'elles se hâta de se donner une organisation autonome. De là les constitutions, aussi nombreuses que les nouveaux Etats récemment parvenus à l'indépendance, dont M. Webster a eu l'heureuse idée de présenter un tableau très détaillé dans lequel il a rapproché les principales dispositions de chacune d'elles. Grâce à cette méthode il met en pleine lumière et les emprunts faits par ces constitutions tant au régime antérieur des colonies qu'aux institutions anglaises, et l'influence qu'elles ont exercée sur l'élaboration du droit constitutionnel des Etats-Unis, et, enfin, les tendances politiques qui les caractérisent généralement.

Xe VOLUME.

J. H. SENNER. — **The immigration question** (La question de l'immigration), p. 1 à 19.

L'auteur de cet article s'intitule à juste titre le « portier en chef des Etats-Unis », car depuis quatre ans il remplit les fonctions de commissaire général de l'immigration dans ce pays. S'inspirant de l'expérience qu'il a acquise dans l'accomplissement de cette charge, il décrit avec une compétence sans pareille le fonctionnement et les effets des mesures par lesquelles la grande république américaine s'efforce de n'accueillir sur son sol que des étrangers aptes à s'assimiler aisément avec la masse de sa population ainsi qu'à contribuer à son développement économique. Après avoir fait l'éloge de ces mesures, il indique un certain nombre d'améliorations dont elles seraient susceptibles et il préconise surtout l'établissement d'une *Clearing House* nationale des terres et du travail qui, complétant la commission d'immigration, dirigerait les émigrants vers les localités où ils peuvent trouver le plus aisément à s'employer, au lieu de les laisser s'agglomérer, comme cela arrive maintenant, dans un petit nombre de grandes villes, ce qui est aussi fâcheux pour eux que pour l'Etat.

C. H. LINCOLN, **Rousseau and the french Revolution** (*Rousseau et la Révolution française*), p. 54 à 72.

M. Lincoln s'est proposé de « montrer dans quelle mesure Rousseau est res-

ponsable des gouvernements révolutionnaires, et aussi d'indiquer les traits essentiels de l'idéal qu'il proposait à la France en même temps que son influence sur les conceptions politiques plus récentes. » La conclusion à laquelle il arrive est qu'il ne faut point considérer isolément le *Contrat social*, mais, au contraire, le rapprocher des deux autres ouvrages avec lesquels il forme nne véritable trilogie, la *Nouvelle Héloïse*, théorie des rapports de famille, et l'*Emile*, théorie de l'éducation la plus propre à former l'homme pour l'accomplissement de ses devoirs sociaux et politiques. Le grand écrivain génevois a ainsi contruit un système à peu près complet d'organisation sociale, l'individu, la famille et l'État y étant étudiés tour à tour. Pour apprécier justement son œuvre, il est donc juste de l'examiner dans son ensemble, de même que pour juger l'influence qu'elle a exercée il ne faut pas s'arrêter aux excès qui ont caractérisé trop souvent les actes des gouvernements de la Révolution, mais jeter un coup d'œil général sur les progrès accomplis depuis un siècle par les idées et les institutions démocratiques.

WILLIAM J. HULL, **The George Junior Republic** (*La petite république George*), p. 73 à 86.

Les journaux ont mentionné naguère la curieuse tentative faite par un riche philanthrope, M. William R. George, de constituer une république juvénile, composée d'enfants pauvres de New-York à qui il procure chaque année plusieurs semaines de villégiature dans une vaste propriété qui lui appartient. Cette république a pour but d'habituer ces enfants, dont le nombre est de trois cents environ et dont l'âge varie entre 12 et 15 ans, aux pratiques de la vie publique et au fonctionnement d'une constitution calquée sur le modèle de celle des États-Unis; elle a ses finances et ses journaux, des tribunaux, une police et des prisons; ses chambres édictent des lois et sont saisies, parfois, des questions les plus graves, telles que celle de l'admission des filles au droit de vote, droit que les garçons leur ont refusé jusqu'ici.

L. S. ROWE, **The problems of political science** (*Les problèmes de la science politique*), p. 165-186.

Employant une terminologie chère aux Comtistes, M. Rowe reproche à la plupart des publicistes de s'être bornés à exposer la *statique* des problèmes poliques, c'est-à-dire leur état à un moment donné, et d'en avoir négligé la *dynamique*, c'est-à-dire l'étude des forces dont l'influence a pour résultat soit de modifier les formes sous lesquelles se présentent ces problèmes, soit d'en engendrer de nouveaux, soit encore d'enlever à certains d'entre eux toute importance pratique. Il critique aussi l'abus qui a été fait des analogies empruntées à la biologie. « La transition de l'analogie à l'identification s'est faite, dit-il, d'une façon toute naturelle et presque imperceptible. Au lieu de comparer l'État à un organisme vivant, les auteurs d'ouvrages de science politique en sont venus à regarder l'État comme un organisme vivant ; au lieu de raisonner d'après les faits de la vie politique, nous nous donnons satisfaction à bon compte en faisant usage de termes qui ont leur véritable portée dans le domaine de la vie organique. »

J. T. YOUNG, **Administrative centralization and decentralization in England** (*La centralisation et la décentralisation administrative en Angleterre*), p. 187-205.

Comme pour donner raison à la thèse soutenue par M. Rowe dans l'article précédent, M. Young décrit les transformations qui se sont opérées au cours de ce siècle dans l'organisation administrative de l'Angleterre sous l'influence des modifications subies par l'état politique et économique de ce pays. Ses conclusions

sont les suivantes. « Le développement de l'organisation actuelle de l'administration locale en Angleterre comprend trois périodes générales. D'abord, celle de la lutte entre la Couronne et les nobles, lutte où ces derniers furent victorieux. Grâce à cette victoire les nobles parvinrent à dominer l'administration locale, et cette influence passa plus tard en partie aux grands propriétaires fonciers (*to the landed gentry*). C'est là la période de la décentralisation extrême et aristocratique. Puis, à la suite d'un changement radical dans la condition économique et sociale de la population survient une réforme politique fondamentale qui entraîne aussi l'établissement de nouveaux organes d'administration locale en sympathie plus directe avec le peuple. En même temps, se produit une extension marquée et fort considérable de l'activité de l'État ; et la grande importance des nouvelles obligations auxquelles les corps locaux ont désormais à faire face, rend nécessaire l'établissement d'un contrôle central puissant. Cette période, qui va de 1834 à l'heure actuelle, peut être considérée comme une ère de centralisation et de « popularisation ». Troisièmement, enfin, les lois de 1888 et de 1894 fournissent des traces d'une tendance nouvelle. La reconstitution de la paroisse, quoique sous la surveillance de l'État, a engendré un renforcement relatif des institutions locales. De même, le transfert de l'organisation locale des pouvoirs qui ne sont pas jugés essentiels au maintien d'une surveillance centrale efficace, marque la clôture définitive de l'ère de la centralisation.. »

E. J. JAMES, **Place of the political and social sciences in modern education** (*De la place des sciences politiques et sociales dans l'éducation moderne*), p. 359-389.

Après avoir rappelé les principaux termes de l'évolution parcourue par l'étude des sciences naturelles, objet, d'abord, de la curiosité de quelques esprits avides de nouveautés, puis des recherches de véritables savants, plus tard introduites dans le programme des universités, devenues, enfin, aujourd'hui, dans une mesure plus ou moins large, le complément de toute éducation même primaire, M. James exprime le vœu que dans tous les établissements d'instruction, de l'université au *Kindergarten*, l'on enseigne les sciences politiques et sociales. Il semble, dit-il, — et l'on ne saurait trop approuver ce langage, — « que nous considérons l'intelligence, la richesse, la position sociale comme des défauts incompatibles avec le genre de services que nous attendons de nos représentants En tout cas, nous avons introduit bien des fois dans nos corps représentatifs la pauvreté, l'ignorance et la corruption, la canaille et le crime lui-même. Nous partons, dès lors, dans notre organisation gouvernementale actuelle, de ce point de départ, que la plupart des individus sont non seulement des patriotes, non seulement des gens droits et honnêtes, désireux d'agir le mieux qu'ils le pourront, mais encore qu'ils sont aptes à exercer l'art de gouverner ou, tout au moins, en mesure d'apprécier l'œuvre et les propositions de ceux qui gouvernent effectivement. Comment notre organisation peut-elle donc fonctionner si nous ne réalisons pas cette présomption en enseignant à chaque individu comment il doit s'acquitter de ses devoirs civiques ? » En outre, il est de la plus haute importance d'intéresser le peuple aux questions politiques; or, le meilleur moyen de l'y intéresser, c'est de l'habituer dès l'école à s'en occuper. Après avoir ainsi justifié sa thèse, l'auteur indique comment il conviendrait de la mettre en pratique et dans quelle mesure l'enseignement des sciences politiques et sociales figure, à l'heure actuelle, dans le programme des universités des États-Unis.

J. VALÉRY
Professeur à la faculté en droit de l'université de Montpellier.

VARIÉTÉS

M. Garsonnet.

La Faculté de droit de Paris, si durement éprouvée depuis quelques années par la disparition de maîtres éminents, vient de faire une nouvelle et cruelle perte. Son doyen, M. Garsonnet, a trouvé la mort dans un accident qui emprunte aux circonstances dans lesquelles il s'est produit le caractère le plus tragique.

M. Eugène Garsonnet, fils d'un inspecteur général de l'Instruction publique, avait fait de brillantes études de droit à Dijon et à Paris, de 1859 à 1864.

Docteur en droit en 1864, il fut d'abord nommé, en 1865, secrétaire de la Conférence des avocats à la Cour d'appel de Paris au milieu d'une brillante pléiade de jeunes avocats, dont faisaient entre autres partie MM. Ribot, E. Laferrière, Griolet. L'année suivante il était reçu agrégé des Facultés de droit.

Attaché d'abord à la Faculté de droit de Douai, qui était à cette époque et fut pendant de longues années la pépinière où se recrutaient les agrégés de la Faculté de droit de Paris, il y enseigna le droit romain et l'histoire du droit pendant quatre ans. En 1870 il fut rappelé à Paris et en 1880 il succédait au regretté M. Machelard dans la chaire de droit romain. Mais pendant de longues années (de 1871 à 1880), il avait enseigné avec le plus grand succès la procédure civile. C'est à ce titre qu'il avait été appelé à prendre part aux travaux de la Commission extraparlementaire de la revision du Code de procédure. Et c'est de cet enseignement qu'est sorti le grand ouvrage qu'il laisse sur cette branche du droit et dont la première édition, épuisée avant que l'ouvrage fût fini, atteste la haute valeur.

Dans tous les rôles qu'il a remplis, dans toutes les fonctions qu'il a occupées, comme avocat, comme professeur, comme écrivain, comme doyen, partout M. E. Garsonnet a fait preuve de qualites précieuses entre toutes, la promptitude de la décision, la clarté, la rigoureuse logique avec laquelle il déduisait les conséquences d'un principe, quand il l'avait d'abord établi. C'était en même temps une activité toujours en éveil, mais une activité réglée, et il donnait par sa parole rapide, par son attitude même, l'impression de l'homme qui sait ce qu'il veut et qui sait où il va. Il était fait plus que personne pour cette vie de Paris, si fiévreuse, si agitée, où il faut penser rapidement, travailler à la vapeur, sous peine d'être vite débordé par les multiples occupations dont on se trouve assailli. Ce sont seulement les natures comme la sienne qui sont faites pour ce genre d'existence. Les autres y sont malheureuses, plus qu'on ne pourrait dire. Elles sont égarées dans un milieu qui n'est pas fait pour elles.

Les deux ouvrages principaux de M. Garsonnet sont l'*Histoire des locations perpétuelles et des baux à longue durée*, couronné en 1874 par l'Académie des sciences morales et politiques, où il fait œuvre d'historien et de jurisconsulte, et le *Traité théorique et pratique de Procédure*, en 8 volumes, véritable monument élevé à la science de la procédure civile, qui a obtenu à l'académie des sciences morales et politiques le prix Wolowski en 1894. Ce dernier ouvrage réalise peut-être l'idéal de l'œuvre à la fois théorique et pratique. Le praticien y trouve toujours la question et la solution qu'il cherche, et la trouve rapidement, à sa place naturelle et logique. Quant au jurisconsulte il ne peut qu'être frappé de l'art avec

lequel ces solutions multiples sont groupées et rattachées aux principes. Il ne peut qu'admirer cette alliance indissoluble des plus petits détails de la pratique judiciaire et des grandes théories du droit civil dont la procédure n'est que la mise en œuvre et l'application.

M. Garsonnet a été loué comme il le méritait par M. Gréard, vice-recteur de l'Université, dans un discours d'une finesse et d'une justesse d'appréciation rares, par M. Gérardin, son collègue, dans une allocution émue. Les étudiants, qu'il aimait tant et qui sont venus en foule à ses obsèques, ont apporté aussi sur sa tombe par l'organe de M. Marcombes, président de l'Association générale des étudiants, et de M. Morin, le témoignage de leur affection et de leurs profonds regrets.

Mes collègues et amis MM. Paul Beauregard, Léon Michel, de la Faculté de droit de Paris, Féder, de la Faculté de droit de Lille, m'en voudraient de ne pas rappeler que c'est M. Garsonnet qui a été notre premier guide (et de quel dévouement!) dans la préparation du concours d'agrégation. Une fois par semaine, dans l'intimité de son cabinet de travail de la rue Gay-Lussac, M. Garsonnet nous prodiguait ses excellents conseils et nous faisait profiter des trésors de son expérience. Aussi sa perte est pour nous particulièrement douloureuse. Avec M. Garsonnet disparaît un lambeau de notre jeunesse.

F. Larnaude
Professeur de droit public général à la Faculté de droit de l'Université de Paris.

Garsonnet (Jean-Baptiste-Eugène), né le 18 novembre 1841, à Caen (Calvados), décédé à Feignies (Nord), le 15 février 1899.

Agrégé à la Faculté de droit de Douai (20 mai 1866), à la Faculté de droit de Paris (4 juillet 1870). Professeur de droit romain (27 novembre 1880). Doyen (31 juillet 1896).

Principaux ouvrages : *Histoire des locations perpétuelles et des baux à longue durée* (1879) ; — *Textes de droit romain* (1888) ; — *Précis de procédure civile*, 3e édition (1893) ; — *Traité élémentaire des voies d'exécution* (1894) ; — *Traité théorique et pratique de procédure*, 2e édition, 8 volumes in-8 (1898).

Les concours d'agrégation des Facultés de Droit.

Un arrêté du ministre de l'Instruction publique en date du 7 février 1899, annonce quatre concours qui s'ouvriront à Paris le 2 et le 9 octobre 1899 pour 11 places d'agrégés des Facultés de droit (Section de droit privé et de droit criminel : 3 places ; — Section des sciences économiques : 4 places ; — Section de droit public : 2 places ; — Section d'histoire du droit : 2 places).

Une nouvelle place, fondée par l'Université d'Aix-Marseille, et qui est réservée à la Faculté de droit d'Aix, a été ajoutée par un arrêté du 4 mars à la section des sciences économiques.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(FÉVRIER ET MARS 1899)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Election, le 18 février, du *Président de la République* par l'Assemblée nationale. Transmission des pouvoirs (*J. O.*, 19 février, p. 1169).

M. Loubet a été élu le samedi 18 février par 483 voix sur 612 suffrages exprimés, en remplacement de M. Félix Faure, mort le 16 février, à 10 heures du soir, d'une attaque d'apoplexie.

Décret du 18 février 1899, nommant le ministre de l'intérieur et des cultes, le président du conseil des ministres, les ministres de la justice, des finances, de la guerre, de la marine, de l'instruction publique et des beaux-arts, des travaux publics, du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, de l'agriculture, des colonies, et les sous-secrétaires d'Etat au ministère de l'intérieur et au ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes (*J. O.*, 21 février, p. 1206).

Décrets constituant le ministère Dupuy, démissionnaire à la suite de l'élection du président de la République.

Loi du 21 février 1899, décidant que des *funérailles nationales* seront faites à M. Félix Faure, président de la République française (*J. O*, 22 février, p. 1225).

Allocution de l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie et réponse du président de la République lors de la réception, par le président de la République, du corps diplomatique venant lui apporter ses félicitations à l'occasion de son *élection à la présidence* (*J. O.*, 19 mars, p. 1893).

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 4 février 1899, portant approbation d'une convention réglant, dans plusieurs matières de *droit international privé*, les rapports entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Suède et la Norvège et la Suisse (*J. O.*, 7 février, p. 917).

Loi du 24 mars 1899 portant approbation de la convention internationale du 14 octobre 1890 sur le *transport des marchandises par chemins de fer*, signée à Paris, le 16 juin 1898, entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Russie et la Suisse (*J. O.*, 26 mars, p. 2029).

Allemagne, Belgique, Pays-Bas. — DÉCRET du 11 février 1899, portant promulgation de la convention relative au *jaugeage des bateaux de navigation intérieure*, signée à Bruxelles, le 4 février 1898, entre la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas (*J. O.*, 14 février, p. 1057).

Les certificats de jaugeage des bateaux de navigation intérieure, délivrés par les autorités compétentes de l'un des états contractants, en vertu de règlements conformes aux stipulations de l'annexe de cette convention sont reconnus par les autorités des autres Etats contractants comme équivalents à ceux que ces autorités délivrent.

Les hautes parties contractantes s'engagent à se communiquer trois mois au moins avant

leur mise en vigueur tous les règlements arrêtés par chacune d'elles pour l'application des stipulations de l'annexe de la convention.

Equateur. — Loi du 3 mars 1899, portant approbation de la convention signée à Quito, le 9 mai 1898, entre la France et l'Equateur pour la *garantie de la propriété littéraire et artistique* (*J. O.*, 7 mars, p. 1537).

Etats-Unis. — Décret du 3 février 1899, faisant application à l'Algérie des dispositions du décret du 30 novembre 1898 *interdisant l'entrée et le transit* en France des fruits frais, arbres et arbustes, etc., provenant des Etats-Unis (*J. O.*, 19 février, p. 1173),

Libéria. — Loi du 28 février 1899, portant approbation de la convention d'*extradition* signée à Paris, le 5 juillet 1897, entre la République française et la République de Libéria (*J. O.*, 7 mars, p 1537).

Paraguay, — Réception par M. le président de la République, de la lettre par laquelle M. Emilio Aceval lui notifie sa nomination à la *présidence de la République* du Paraguay (*J. O.*, 10 février, p. 973).

Uruguay. — Loi du 28 février 1894, portant approbation de la déclaration remettant en vigueur la convention du 4 juillet 1892 entre la France et l'Uruguay (*J, O.*, 21 mars, p, 1929).

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 25 mars 1897, portant modification de l'*article 1007 du code civil* (*J. O.*, 28 mars, p. 2073).

Règles ajoutées à l'ancien article 1007 pour le cas de décès dans les colonies françaises et pays de protectorat des personnes ayant conservé leur domicile en France ou dans une autre colonie et réciproquement.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Arrêté du 10 février 1899, du ministre des travaux publics, relatif aux brevets des mécaniciens des *bateaux à vapeur* naviguant dans les eaux maritimes (*J. O.*, 17 février, p. 1119).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Décrets du 28 février 1899, portant règlements d'administration publique pour l'exécution des articles 26 et 27 et du dernier alinéa de l'article 28 de la loi du 9 avril 1898 concernant les *responsabilités des accidents* dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (*J. O.*, 1er mai, p. 1397).

Les décrets s'occupent successivement des conditions dans lesquelles les victimes d'accidents ou leurs ayants-droit sont admis à réclamer le payement de leurs indemnités, du recours de la caisse de retraites pour l'encaissement des capitaux exigibles, — de l'organisation de fonds de garantie, — de la surveillance et du contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances mutuelles ou à primes fixes, des cautionnements et réserves qui leur sont imposés, des syndicats de garantie, etc.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE ET AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Loi du 15 février 1899 sur le secret des *actes signifiés par huissier* (*J. O.*, 17 février, p. 1117).

Lorsque la copie sera remise à toute autre personne que la partie elle-même ou le procureur de la République, elle sera délivrée sous enveloppe fermée, ne portant d'autres indications, d'un côté, que les nom et demeure de la partie, et de l'autre, que le cachet de l'étude de l'huissier apposé sur la fermeture du pli (art. 68 Pr. civ. ainsi modifié).

Loi du 21 février 1899, prorogeant d'un jour l'*échéance de tous les effets de commerce* payables le 23 février (*J. O.*, 22 février, p. 1227).

Décret du 5 mars 1899, fixant les *émoluments alloués aux greffiers des justices de paix* pour l'assistance aux actes de notoriété et pour les actes de la procédure réglée par la loi du 9 avril 1898, concernant la responsabilité dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (*J. O.*, 7 mars, p. 1538).

Arrêté du ministre du commerce, en date du 1er mars, instituant un comité consultatif des *assurances contre les accidents du travail* (*J. O.*, 2 mars, p. 1422).

Le ministre nomme les membres du comité, le président et le secrétaire.
Le président peut, avec l'autorisation spéciale du ministre, procéder à des enquêtes et entendre les personnes qu'il jugerait en état de l'éclairer sur les questions qui lui sont soumises.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 1er mars 1894 portant modification de l'article 445 du *code d'instruction criminelle* (*J. O.*, 2 mars p. 1417).

Loi dite de dessaisissement provoquée par l'affaire Dreyfus.
Dans les demandes en revision, si l'affaire nécessite une instruction, ce n'est plus la chambre criminelle qui statue, ce sont les chambres réunies de la Cour de cassation.

Rapport adressé au président de la République sur l'*application de la loi de relégation* pendant les années 1896 et 1897 par M. Demagny, conseiller d'Etat, président de la commission de classement des récidivistes (*J. O.*, 9 mars, p. 1601).

Il y a eu 788 condamnations à la relégation en 1896 et 948 en 1897 contre 861 en 1895. Le rapport contient en outre des renseignements statistiques.

AGRICULTURE. DROIT RURAL ET LÉGISLATION FORESTIÈRE

Circulaire en date du 4 février 1899, du ministre de l'agriculture *aux professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture* (*J. O.*, 7 février, p. 921).

Indications relatives à l'enseignement, aux conférences, aux champs de démonstration, aux rapports avec les autorités, notamment avec l'autorité universitaire, à la statistique agricole, aux archives.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 26 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification du décret du 24 mai 1898 relatif à l'organisation des *secrétariats généraux* des colonies (*J. O.*, 2 février, p. 821).

Dispositions relatives aux pensions des retraites des commis des secrétariats généraux.

Décret du 26 janvier 1899, portant création d'un conseil de perfectionnement à l'*école coloniale* (*J. O.*, 21 février, p. 1210).

Ce conseil comprend 40 membres. Il est obligatoirement consulté sur l'organisation de l'école, le programme, le choix du directeur et des professeurs. Il se réunit en session au mois de février.

Décret du 3 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la *solde de parité d'office* du personnel des ponts et chaussées et des mines aux colonies (*J. O.*, 13 mars, p. 1728).

Décret du 14 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création d'un *office colonial* et **arrêté** en date du 15 mars instituant le conseil de perfectionnement et réglant le fonctionnement de cet office colonial (*J. O.*, 16 mars, p. 1836).

Cet office est chargé de mettre à la disposition du public les renseignements coloniaux et d'assurer le fonctionnement d'une exposition permanente du commerce colonial. Les recettes se composent des subventions, dons et legs, du produit des ventes, du produit des biens affectés aux divers services. Les budgets et comptes sont approuvés par le ministre. Un des membres du conseil d'administration est ordonnateur.

Algérie — Rapport au président de la République sur l'application pendant l'année 1898, de la loi du 15 juin 1890, relative à la répression par voie disciplinaire des *infractions spéciales à l'indigénat* en Algérie (*J. O.*, 18 février, p. 1137).

Sur la période correspondante de 1896-1897 la période de 1897-1898 comporte une diminution de 260 condamnations (21.497 au lieu de 21.757). Le rapport donne de nombreux détails sur les cas de condamnation.

Loi du 23 mars 1899, ayant pour but de compléter les lois des 21 mars 1883 et 28 juillet 1886 sur les mesures à prendre pour la *protection des vignobles* de l'Algérie (*J. O.*, 15 mars, p. 2013).

Cochinchine. — Décret du 25 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *suppression des postes de juges suppléants* en Cochinchine (*J. O.*, 29 mars, p. 209).

Réduction de 8 à 4 du nombre des juges suppléants du tribunal de Saïgon et suppression de l'emploi de suppléant de la justice de paix de Saïgon.

Congo. — Décret du 8 février 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant fixation et organisation *du domaine public et des serviteurs d'intérêt public* au Congo français (*J. O.*, 9 février, p. 959).

En cas de doute ou de contestation sur les limites du domaine public ou l'étendue des servitudes établies, il est statué par les décisions de l'administrateur en chef de région, rendues après avis de l'agent local des travaux publics. En cas de protestations contre ces décisions, le commissaire général statue après avis du chef de service des travaux publics, sauf recours au conseil du contentieux.

Les détenteurs actuels des travaux compris dans le domaine public, qui possèdent ces terrains en vertu de titres réguliers et définitifs antérieurs à la promulgation du présent décret, ne pourront être dépossédés que moyennant le payement ou la consignation d'une juste et préalable indemnité.

Guadeloupe. — Décret du 24 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant addition à la nomenclature des objets soumis au *tarif spécial des douanes* à la Guadeloupe (*J. O.*, 4 février, p. 861).

Décret du 17 mars 1899, autorisant la colonie de la Guadeloupe à contracter un *emprunt* de 1.200.000 fr. (*J. O.*, 22 mars, p. 1949).

Le produit des droits de douane tant à l'entrée qu'à la sortie, qui sont perçus à la Guadeloupe, est affecté par privilège et jusqu'à concurrence au payement des annuités correspondant à l'emprunt autorisé par le présent décret.

Indo-Chine. — Décret du 22 février 1899, autorisant la Banque de France à admettre au service des *avances sur titres* les obligations émises ou à émettre par le gouvernement général de l'Indo-Chine (*J. O.*, 3 mars, p. 1460).

Décret du 25 mars 1890, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création d'une *justice de paix à compétence étendue* à Tourane (*J. O.*, 29 mars, p. 2095).

Dans les limites du ressort de la justice de paix de Tourane, la juridiction française est seule compétente en toutes matières toutes les fois qu'un Européen, un sujet français ou un étranger quelconque est en partie ou en cause. Il n'est rien modifié aux juridictions existantes pour le jugement des affaires de toute nature intéressant les Annamites entre eux.

Le droit de se porter partie principale en matière civile, dans les cas où il est dévolu par la loi au ministère public, est réservé, dans le ressort de la justice de paix de Tourane, au résident de la province.

Madagascar. — Décrets du 31 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant : 1° organisation du personnel des agents des *affaires civiles* à Madagascar ; 2° organisation du corps des *comptables* dans la même colonie (*J. O.*, 3 février, p. 837).

Décrets réglant le recrutement, les traitements, le classement, les mesures disciplinaires.

Décret du 2 février 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, autorisant le gouverneur général de Madagascar à *ériger en communes* les principaux centres de la colonie (*J. O.*, 6 février, p. 902).

Dans les centres érigés en communes, les administrateurs des chefs-lieux des communes exercent les fonctions de maires. Il y a dans chaque commune une commission municipale consultative dont la composition et les attributions sont fixées par le gouverneur général.

Décret du 27 février 1899 précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le nombre et la répartition des *conseils de guerre* à Madagascar (*J. O.*, 3 mars, p. 1465).

Décret du 15 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif à *l'importation et au commerce des armes* à Madagascar (*J. O.*, 25 mars, p. 2017).

Martinique. — Décret du 18 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification au tableau annexé au décret du 27 août 1898, relatif aux exceptions *au tarif des douanes à la Martinique* (*J. O.*, 24 mars, p. 1995).

Nouvelle-Calédonie. — Décrets du 5 février 1899, précédés d'un rapport du

ministre des colonies, modifiant le tableau annexé aux décrets du 30 décembre 1897, fixant l'assiette et le tarif de l'*octroi de mer* en Nouvelle-Calédonie (*J. O.*, 11 février, p. 998).

Tunisie. — Rapport en date du 19 septembre 1898, adressé par le ministre de affaires étrangères au président de la République sur la *situation de la Tunisie* en 1897 (*J. O.*, 2 février, p. 791).

Renseignements sur le gouvernement, l'administration, le service sanitaire, l'agriculture, la colonisation, l'application de la loi du 19 juillet 1890, le domaine, l'administration des forêts, le service météorologique, la conférence consultative (représentation légale de la colonie), les réformes financières, la justice française, la justice indigène, les services pénitentiaires, la loi sur la propriété foncière, les travaux exécutés par les ponts et chaussées, le service de la navigation et des pêches, le service des mines, le service topographique, l'enseignement français, l'enseignement indigène, le service des antiquités et des arts, les postes et télégraphes.

Décret du 28 février 1899, précédé d'un rapport des ministres de la justice et des affaires étrangères, relatif à la *naturalisation* en Tunisie (*J. O.*, 3 mars, p. 1459).

Le décret met les dispositions sur la naturalisation en Tunisie en harmonie avec la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité et le décret du 7 février 1897.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Rapport en date du 31 janvier 1899, adressé au garde des sceaux, ministre de la justice par le directeur des affaires civiles et du sceau sur les résultats de l'application, pendant l'année 1898, des dispositions du code civil relatives à la *nationalité* (*J. O.*, 6 février, p. 903).

Il y a eu 12.564 nouveaux français dont 6.563 personnes majeures et 6.001 mineurs sur lesquels 5.373 sont devenus irrévocablement Français et 628 ont conservé la faculté de décliner la qualité de Français dans l'année qui suivra leur majorité.

Le nombre des naturalisations continue à diminuer.

Le rapport contient des détails statistiques intéressants sur l'âge, l'état civil, la profession et la nationalité d'origine des nouveaux français. La plus forte proportion est fournie par les Italiens (les plus nombreux), les Alsaciens-Lorrains, les Belges.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Relevé des *objets d'or et d'argent présentés à la marque ou à la vérification* du 1er janvier au 31 décembre 1898 (*J. O.*, 2 février, p. 781).

Il y a des différences en plus sur la période correspondante de 1897 pour la fabrication nationale aux titres légaux, en moins pour les objets importés de l'étranger et pour l'exportation des bijoux à tous titres.

Rapport en date du 20 janvier 1899, adressé au président de la République par la commission de contrôle de la *circulation monétaire* (*J. O.*, 12 fév., p. 1017).

La commission proclame l'utilité de la réfection des pièces d'or de 10 fr. qui atteignent la proportion de 66,9 0|0 en pièces légères tandis qu'elle n'est que de 6,1 pour les pièces d'or de 20 fr.

Décret du 25 janvier 1899, admettant les sociétés, compagnies et entreprises étrangères dont les titres sont passibles du droit de *timbre par abonnement*, à jouir du bénéfice de l'article 24 de la loi du 5 juin 1850 (*J. O.*, 2 février, p. 805).

Loi du 1er février 1899, portant *modification* des numéros 171 (vins), 84 (raisins de vendange et moûts) et 173 *bis* (boissons non dénommées) du tableau A annexé à la loi de douanes du 11 janvier 1892 (*J. O.*, 4 février, p. 857).

La taxe pour les vins provenant exclusivement de la fermentation des raisins frais de 12 degrés et au-dessous est fixée à 25 fr. par hectolitre de liquide, au tarif général et à 12 fr. au tarif minimum.

Pour les vins de 12° 1 et au-dessus, même droit pour les 12 premiers degrés, augmenté par chaque degré ou fraction de degré en sus d'une taxe de douane égale au montant du droit de consommation sur l'alcool.

Sont prohibés à l'entrée, exclus de l'entrepôt, du transit et de la circulation tous vins étrangers ne portant pas sur les récipients une marque indélébile indicatrice du pays d'origine.

Ces vins étrangers, entrant en franchise, ne pourront être en France, coupés ou mélangés, ni faire l'objet d'aucune manipulation.

Décret du 1er février 1899 nommant *ordonnateurs secondaires* du ministre de l'agriculture les ingénieurs en chef chargés du service de l'hydraulique agricole (*J. O.*, 6 mars, p. 1521).

Ils remplacent les préfets en ce qui concernent les chapitres du budget de l'agriculture affectés aux services de l'hydraulique agricole.

Décret du 7 février 1899, réglant la mise en vigueur du nouveau tarif douanier sur les *produits italiens* (*J. O.*, 12 février, p. 1026).

Application du tarif minimum à partir du 12 février 1899, à l'exception des soies et soieries.

Décret du 8 février 1899, complétant le tableau B annexé au décret du 7 juillet 1897 et contenant la liste des industries autorisées à recevoir en franchise des *sels neufs dénaturés* (*J. O.*, 21 février, p. 1207).

Décret du 16 février 1899, portant *suppression du conseil supérieur des tabacs* (*J. O.*, 22 février, p. 1229).

Décret du 22 février 1899 fixant le type des *pièces d'or de 20 fr.* (*J. O.*, 5 mars, p. 1506).

Loi du 25 février 1899 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1899 de *crédits provisoires* applicables au mois de mars 1899 et montant à 273.010.834 fr. ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics (*J. O.*, 26 février, p. 1313).

Troisième douzième provisoire de l'exercice 1899.

Loi du 28 février 1899, portant modification du tableau A du tarif général des douanes (tissus de soie pure) (*J. O.*, 2 mars, p. 1420).

Décret du 28 février 1899, relatif au régime de divers *tissus de soie pure* originaires de l'Italie (*J. O.*, 2 mars, p. 1421).

Le droit de 600 fr. par 100 k. continue à leur être appliqué.

Décret du 8 mars 1899, portant extension de la délégation du pouvoir de statuer sur les demandes de *remise d'amendes*, conférée aux *directeurs départementaux de l'enregistrement* (*J. O.*, 24 mars, p. 1986).

La délégation est étendue aux cas où les pénalités sont inférieures à 1000 fr.

Déclaration générale de la Cour des comptes, en date du 11 mars 1899, sur les *comptes de l'année 1897* (*J. O.*, 29 mars, p. 2096).

Décrets du 12 mars 1899, autorisant la régie des contributions directes à mettre en vente un nouvel *explosif de mines* et fixant le prix de cet explosif (*J. O.*, 22 mars, p. 1946).

Loi du 30 mars 1899 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1899 de *crédits provisoires* applicables aux mois d'avril et de mai 1899 et montant à 637.659.671 fr., 2° autorisation de percevoir, pendant les mêmes mois, les impôts et revenus publics (*J. O.*, 31 mars, p. 2125).

Quatrième et cinquième douzièmes provisoires de l'exercice 1899.

Loi du 30 mars 1899, modifiant le décret-loi du 12 juin 1860, relatif au *tracé de la frontière douanière* de la France en Savoie (*J. O.*, 31 mars, p. 2147).

Chine et Japon. — Décret du 28 février 1899, relatif au régime de divers *tissus de soie pure*, originaires de la Chine et du Japon (*J. O.*, 2 mars, p. 1421).

Tarif minimum de 900 fr.

Italie. — Loi du 2 février 1899, autorisant le gouvernement à appliquer le tarif minimum aux *produits italiens*, à l'exception des soies et soieries (*J. O.*, 4 février, p. 857).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 27 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, et **circulaire** du ministre de la marine, en date du 31 janvier 1899, concernant le droit à l'obtention de la *médaille coloniale* pour les marins et militaires ayant séjourné à Madagascar en 1898 (*J. O.*, 4 février, p. 860).

Décret du 27 janvier 1899, autorisant les généraux commandant en chef en Indo-Chine et à Madagascar à *suspendre* provisoirement de tous les droits et prérogatives attachés aux qualités de *membres de la légion d'honneur* et de décorés de la médaille militaire les sous-officiers cassés de leur grade et les soldats ou marins renvoyés (*J. O.*, 2 février, p. 804).

Décret du 31 janvier 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, déterminant la composition et le fonctionnement du *comité de contentieux* institué au ministre de la guerre (*J. O.*, 1er février, p. 774).

Le comité comprend : deux membres du Sénat, deux membres de la Chambre des députés, deux conseillers d'Etat, deux conseillers à la Cour de cassation, trois officiers généraux ou supérieurs, un membre du corps de l'intendance militaire, nommés par décret, et deux membres de droit, le directeur du contentieux et de la justice militaire et le jurisconsulte du ministère de la guerre.

Il donne son avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministre et lui signale les mesures qu'il juge utile de prendre pour l'amélioration du service et dont l'objet rentre dans les attributions de la direction du contentieux et de la justice militaire.

Arrêté du 2 février 1899, relatif à la constitution d'une commission pour la recherche des améliorations à apporter à la *comptabilité* tenue à l'administration centrale de la guerre (*J. O.*, 3 février, p. 836).

Le but à poursuivre est de permettre au ministre de suivre d'aussi près que possible le mouvement des dépenses de son département et d'assurer la rigoureuse affectation de celles-ci aux rubriques correspondantes du budget.

Décret du 3 février 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant réorganisation de la *section technique des constructions navales* *J. O.*, 5 février, p. 880).

L'étude complète des constructions neuves est centralisée à Paris (art. 9).

Rapport du ministre de la marine, en date du 9 février 1899, approuvé par le président de la République, relatif à la modification de l'article 34 du décret du 6 septembre 1888 sur l'organisation et la comptabilité des *travaux de la marine* (*J. O.*, 21 février, p. 1208).

Décret du 11 février 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine et **circulaire** du ministre de la marine du 17 février, relatifs au *bénéfice de la campagne de guerre* et à l'obtention de la médaille coloniale pour le personnel de la marine ayant pris part aux opérations du Haut-Dahomey du 1er décembre 1896 au 1er janvier 1898 (*J. O.*, 23 février, p. 1255).

Loi du 9 février 1899, modifiant l'organisation des régiments de *zouaves* (*J. O.*, 11 février, p. 993).

Création d'un 5e bataillon dans chacun des 4 régiments de zouaves ; les bataillons seront stationnés en France.

Loi du 9 février 1899, modifiant l'organisation des régiments de *tirailleurs algériens* (*J. O.*, 11 février, p. 994).

Le nombre des bataillons est fixé par décret, suivant les crédits alloués par le budget et les ressources du recrutement.

Décret du 11 février 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à l'organisation des régiments de *tirailleurs algériens* (*J. O.*, 14 février, p. 1059).

Création de 2 nouveaux bataillons dans les 3 premiers régiments.

Décret du 13 février 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à la nomination des *ouvriers commissionnés* dans les établissements militaires (*J. O.*, 16 février, p. 1102).

Le décret entoure de garanties la nomination des ouvriers commissionnés. Lorsque la commission est donnée à l'unanimité, ce qui est la règle, la nomination est faite par le directeur de l'établissement après avis d'un conseil d'établissement où sont représentés les commissionnés par deux d'entre eux élus annuellement par la totalité des ouvriers. L'avis de ce conseil ne peut être modifié que dans un sens favorable à l'intéressé.

Décret du 14 février 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, affectant un officier général de la marine au commandement de la marine dans le *sous-arrondissement de Marseille* (*J. O.*, 16 février, p. 1102).

Décret du 15 février 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine réglant les attributions du *commandant de la marine en Tunisie* (*J. O.*, 17 février p. 1120).

Rapport du ministre de la marine, en date du 28 février 1899, approuvé par le Président de la République, concernant la *réduction du délai de paiement des traites de la marine* (*J. O.*, 8 mars, p. 1586).

Modification de l'article 239 du règlement financier de la marine du 14 janvier 1869. Les traites sont établies désormais payables à quinze jours de vue au lieu d'un mois.

Décret du 3 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre relatif à l'établissement des *tableaux annuels de classement* (*J. O.*, 4 mars, p. 1488).

Le décret revient au système qui avait été consacré par le décret du 2 avril 1889.

Décret du 2 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif aux *inspections d'armée* (*J. O.*, 4 mars, p. 1487).

Le décret précise les attributions, toutes de surveillance et de contrôle, des membres du conseil supérieur de la guerre désignés pour commander des armées en temps de guerre, qui sont inspecteurs permanents des corps d'armée qui devront composer leur armée.

Le décret donne aussi certaines attributions de surveillance au chef d'état-major général de l'armée et au vice-président du conseil supérieur de la guerre.

Décret du 16 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, et **arrêté** du ministre de la marine, en date du 24 mars 1899, relatif au recrutement des *inspecteurs-adjoints des services administratifs* de la marine (*J. O.*, 26 mars, p. 2034 et 2035).

Les dispositions relatives au recrutement des inspecteurs-adjoints des services administratifs de la marine sont concentrées dans ce nouveau texte.

Les candidatures sont soumises à l'agrément préalable du ministre. Le jury est exclusivement composé d'officiers de l'inspection.

Décret du 18 mars 1899, autorisant les généraux commandant en chef en Indo-Chine et à Madagascar à *suspendre provisoirement* les sous-officiers cassés de leur grade et les soldats ou marins renvoyés, titulaires de médailles commémoratives ou décorés d'ordres coloniaux ou étrangers (*J. O.*, 26 mars, p. 2030).

Décret du 19 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant règlement sur la concession des *congés au personnel de la gendarmerie coloniale* (*J. O.*, 24 mars, p. 1994).

Rapport adressé, le 20 mars 1899, au Président de la République par le ministre de la marine sur les résultats constatés par la commission supérieure de *l'inventaire du matériel de la marine* instituée en vertu de l'article 66 de la loi de finances du 13 avril 1898 (*J. O.*, 23 mars, p. 1965).

La commission supérieure de révision s'est surtout appliquée à inventorier les ressources de la marine et à les apprécier au double point de vue de leur valeur réelle et de leur utilisation. Cette valeur était au 1er octobre 1898 de 226.707.496,11 dont 216.083.229,73 de matériel utilisable.

La comparaison entre les prix réels et les prix officiels fait ressortir pour les premiers une somme de 226.707.496,11 et pour les seconds de 229.441.682,93.

Décret du 24 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à la *mise en disponibilité des officiers généraux* (*J. O.*, 25 mars, p, 2016).

La mise en disponibilité pour cause d'insuffisance d'aptitude à faire campagne est prononcée après avis du conseil supérieur de la guerre.

Martinique et Guadeloupe. — Décret du 3 février 1899, précédé d'un rapport des ministres de la guerre, de la marine et des colonies, relatif à l'organisation du service de *recrutement* à la Martinique et à la Guadeloupe (*J. O.*, 4 février, p. 858).

Décret organisant les bureaux de recrutement, et établissant les règles du tirage au sort, du conseil de révision et des engagements et rengagements. Le conseil de révision comprend : le secrétaire général, un conseiller privé, deux conseillers généraux, le commandant des troupes ; un officier du commissariat, le commandant de recrutement, un médecin militaire, des colonies ou civil, les maires ou administrateurs des communes, assistent aux séances.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 5 février 1899, modifiant l'article 12 du décret du 12 novembre 1886 qui fixe le mode d'élection des instituteurs et institutrices publics et des membres de l'enseignement privé, *adjoints au conseil départemental* pour les affaires contentieuses et disciplinaires (*J. O.*, 10 février, p, 974).

L'élection peut être attaquée devant le ministre qui doit statuer dans le délai d'un mois. Faute par le ministre d'avoir statué dans ce délai, la réclamation peut être portée directement devant le Conseil d'Etat.

Arrêté du ministre de l'instruction publique, en date du 7 février 1899, portant ouverture de concours pour *onze places d'agrégés des facultés de droit* (*J. O.*, 8 février, p. 938).

Arrêté du ministre de l'instruction publique, en date du 4 mars, portant de 4 à 5 le nombre des places d'*agrégé des facultés de droit* (sciences économiques) à mettre au concours en 1899 (*J. O.*, 5 mars, p. 1507).

Rapport au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts sur les *envois des pensionnaires de l'Académie de France* à Rouen pendant l'année 1898, par M. Gustave Larroumet, secrétaire perpétuel de l'Académie des beaux-arts (*J. O.*, 7 mars, p. 1543).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Circulaire en date du 2 février 1899, adressée aux préfets par le ministre de l'intérieur, au sujet de la *correspondance des indigents* pensionnaires des hospices (*J. O.*, 3 février, p. 840).

Les commissions administratives des hospices communaux sont invitées à comprendre à leur budget un petit crédit permettant d'affranchir les lettres des vieillards ou incurables hospitalisés à leurs parents.

Rapport en date du 20 décembre 1898, sur les opérations de la *caisse nationale d'épargne* pendant l'année 1897 (*J. O.*, 18 mars, p. 1685).

Il y a eu 366 millions de dépôts contre 327 millions de remboursements. L'avoir des déposants s'élève à 844 millions au 31 décembre1897, le nombre deslivrets, à 2.892.205, en excédent de 209.000 sur l'année 1896.

Le rapport, d'une quarantaine de pages, constitue une contribution précieuse à l'étude du mouvement général de l'épargne nationale.

Tableau du développement au 31 décembre 1898, des opérations de la *Caisse nationale des retraites* pour la vieillesse (*J. O.*, 17 mars, p. 1868).

Le nombre d'inscriptions de rentes viagères en cours est de 235.184 dont le montant s'élève à 34.458.491 fr.

SANTÉ PUBLIQUE

Rapport adressé au ministre des travaux publics par la commission de surveillance de l'*épandage des eaux d'égout de Paris* dans la presqu'île de Gennevilliers (*J. O.*, 9 février, p. 959).

Le rapport constate que l'état de la Seine s'améliore d'année en année, au fur et à mesure de l'extension des champs d'opération.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Situation, au 31 décembre 1898, des *chemins de fer* français et des tramways (*J. O.*, 7 mars, p. 1546).

La longueur des lignes d'intérêt général exploitées en 1897 était de 37 367 kilomètres, elle est de 37.641 en 1898. Quant à la longueur concédée, déclarée d'utilité publique ou classée au 31 décembre 1897, elle était de 43.333 k. et est de 43.346 k. au 31 décembre 1898.

Décret du 1er mars 1899, portant fixation du maximum de la rente viagère totale à laquelle les *cantonniers* pourront avoir droit (*J. O.*, 8 mars, p. 1566).

Le maximum est fixé aux 2/3 du salaire (article 9, § 2, du décret du 22 février 1896).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 31 janvier 1899, portant promulgation de la convention relative à

l'amélioration du service des *colis postaux*, signée à Paris, le 15 novembre 1898, entre la France et la Suisse (*J. O.*, 2 février, p. 804).

Décret du 3 février 1899, portant promulgation de la convention conclue à Paris, le 24 décembre 1898, additionnelle à la convention concernant l'échange des *colis postaux* entre la France et l'Australie signée le 1er décembre 1897, entre la France et la Grande-Bretagne (*J. O.*, 7 février, p. 918).

Décret du 11 février 1899, établissant la taxe à percevoir pour l'affranchissement des *colis postaux* à destination de la Bolivie et majorant la taxe perçue à destination du grand-duché de Finlande (*J. O.*, 21 février, p. 1207).

Décret du 25 février 1899, portant organisation d'un service de *colis postaux* de 5 à 10 kilogr. entre la France et la Corse (*J. O.*, 2 mars, p. 1421).

Décret du 17 mars 1899, portant fixation de la taxe supplémentaire de change établie sur les *mandats-poste* émis en Algérie à destination de la France et des colonies (*J. O.*, 18 mars, p. 1881).

Décret du 18 mars 1899, accordant la *franchise du directeur de l'assistance publique* pour la correspondance qui lui est adressée du département de la Seine (*J. O.*, 25 mars, p. 2015).

Belgique, Luxembourg, Suisse. — Décret du 24 mars 1899, fixant les taxes à percevoir pour l'affranchissement des *colis postaux* de 5 à 10 kilogr. échangés entre la France, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse (*J. O.*, 27 mars, p. 2057).

Corée. — Décret du 26 janvier 1899, fixant les taxes à percevoir sur les *correspondances postales* de ou pour la Corée (*J. O.*, 4 février, p. 859).

Luxembourg. — Décret du 21 mars 1899, portant promulgation de la convention signée à Luxembourg, le 7 octobre 1898, entre la France et le grand-duché de Luxembourg pour l'échange des *colis postaux*, du poids de 5 à 10 kilogr. (*J. O.*, 24 mars, p. 1986).

Inde britannique. — Notification par le gouvernement fédéral suisse, de l'adhésion du gouvernement britannique, au nom de l'Inde britannique, à l'arrangement signé à Washington, le 15 juin 1897, concernant l'échange *des lettres et des boîtes avec valeurs déclarées* (*J. O.*, 14 février, p. 1057).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par le président du conseil, ministre de l'intérieur, aux funérailles du *comte de Chambrun* (*J. O.*, 13 février, p. 1042).

Discours prononcés le jeudi 23 février aux *funérailles de M. Félix Faure* par le vice-président du Sénat, le président de la Chambre des députés, le président du Conseil, le ministre de la marine, le ministre des colonies, le président du Conseil général de la Seine-Inférieure, M. Brindeau, député de la Seine-Inférieure, le maire du Havre et le président de la Chambre de commerce du Havre (*J. O.*, 24 février, p. 1269).

Discours prononcé à l'Académie française le 2 mars par M. *Guillaume*, et réponse de M. *Mezières*, directeur de l'Académie (*J. O.*, 3 mars, p. 1468).

Eloge du duc d'Aumale.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(FÉVRIER ET MARS 1899)

ASSEMBLÉE NATIONALE.

Élection du président de la République. — Séance du 18 février (*J. O.*, 19 février).

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Casier judiciaire. — Adoption, en 2e délibération, du projet de loi sur le — Séance du 7 mars (*J.O.*, 8 mars, p. 240).

Caution *judicatum solvi.* — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des députés, portant approbation de la convention intervenue entre la France et la Russie relativement à l'exemption pour les Français en Russie et les Russes en France de la — Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 328).

Chemins de fer. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép. ayant pour objet l'approbation de la convention sur le transport des marchandises par — entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Russie et la Suisse. — Séance du 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 302).

Chemins de fer de P.-L.-M. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép. ayant pour objet d'approuver une convention entre l'Etat et la compagnie des — relative au compte d'exploitation partielle. — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 359).

Code d'instruction criminelle.— Discussion et adoption (urgence) du projet de loi adopté par la Ch. des dép. portant modification de l'art. 445 du — (affaire Dreyfus). — Séances des 27 février (*J. O.*, 28 février, p. 183) ; 28 février (*J. O.*, 1er mars, p. 201) ; 1er mars ((*J. O.*, 2 mars, p. 222).

Conseils généraux. — 1re délibération sur la proposition de loi tendant à modifier l'article 71 de la loi du 10 août 1871 sur les — Séance du 21 mars (*J.O.*, 22 mars, p. 320). — Adoption en 2me délibération. — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 367).

Crédit agricole. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép. ayant pour objet l'institution des caisses régionales de — Séances des 14 mars (*J. O.*, 15 mars, p. 276) ; 16 mars (*J. O.*, 17 mars, p. 287) ; 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 306).

Douzièmes provisoires. — Discussion et adoption (urgence) des projets de loi, adoptés par la Ch. des dép. portant ouverture de — 1° pour le mois de mars 1899. — Séance du 21 février (*J. O.*, 22 février. p. 173) ; 2° pour les mois d'avril et mai 1899). — Séances des 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 348) ; 30 mars (*J. O.*, 31 mars. p. 372).

Effets de commerce. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép. prorogeant d'un jour l'échéance — des payables le 23 février 1899. — Séance du 21 février (*J. O.*, 22 février, p, 173).

Frontière douanière en Savoie. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép. relatif à la — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 375).

Funérailles nationales. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép. ayant pour objet de décider que des — seront faites à M. Félix Faure, président de la République française. — Séance du 21 février (*J. O.*, 22 février, p. 173).

Infanticide. — 1re délibération sur la proposition de loi tendant à modifier les articles 300 et 302 du Code pénal. — Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 344).

Notaires. — 1re délibération sur le projet de loi portant modification à la loi du 25 ventôse an XI sur la suppression des offices et le mode de recrutement des candidats — Séances des 31 janvier (*J. O.*, 1er février, p. 74); 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 116).— Adoption en 2me délibération. — Séance du 14 mars (*J. O.*, 15 mars, p. 270).

Officiers auxiliaires de la marine. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép. relatif aux — Séance du 30 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 379).

Pensions proportionnelles. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép. tendant à unifier les — des sous-officiers, caporaux et soldats rengagés et commissionnés. — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 358).

Police sanitaire des animaux. — Adoption, en 2e délibération, de la proposition de loi sur la — Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 328).

Propriétés non bâties. — 1re délibération sur le projet de loi, adopté par la Ch. des dép. relatif à la nouvelle évaluation des — Séances des 9 février (*J. O.*, 10 février, p. 124); 10 février (*J. O.*, 11 février, p. 135); 13 février (*J. O.*, 14 février, p. 146); 16 février (*J. O.*, 17 février, p. 158). — Adoption en 2me délibération — Séances des 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 252); 14 mars (*J. O.*, 15 mars, p. 267).

Répression des fraudes. — Adoption en 2e délibération du projet de loi sur la— dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles. — Séance du 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 88).

Réservistes et territoriaux — Discussion et adoption (urgence) de la proposition de loi adoptée par la Ch. des dép. ayant pour objet de garantir leur travail et leurs emplois aux — appelés à faire leur période d'instruction militaire. — Séances des 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 81); 24 février (*J. O.*, 25 février, p. 180).

Responsabilité civile. — 1re délibération sur la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép. sur la — des membres de l'enseignement public. — Séance du 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 321).

Service militaire. — 1re délibération sur le projet de loi tendant à modifier les articles 40 et 42 de loi du 15 juillet 1889. — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 358).

Tarif général des douanes. — Discussion et adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép. portant modification du tableau A du — (tissus de soie pure). — Séance du 3 février (*J. O.*, 34 février, p. 104).

Tarif minimum des douanes. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép. tendant à autoriser le gouvernement à appliquer le — aux produits italiens, à l'exception des soies et soieries. — Séances du 31 janvier (*J. O.*, 1er février, p. 67).

Vignobles de l'Algérie. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par

la Ch. des dép. sur les mesures à prendre pour la protection des — Séance du 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 251).

INTERPELLATIONS ET QUESTIONS. RÉSOLUTIONS

Adduction d'eau potable à Paris. — Question adressée par M. Strauss au ministre de l'intérieur sur le retard apporté aux travaux d' — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 377).

Alcools dénaturés. — Interpellation de M. Monis sur la manière dont la régie des contributions indirectes fait l'application de la loi du 16 décembre 1897 sur les — Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 93).

Conseils de revision. — Interpellation de M. Baudens sur le fonctionnement et les opérations des — Séance du 7 février (*J. O.*, 8 février, p, 111).

Dépôt de poudre d'Angers. — Question adressée par M. Bodinier à M. le ministre de la guerre sur les dangers que présente l'existence du — Séance du 17 mars (*J. O.*, 18 mars p. 301).

Ligue de la patrie française. — Interpellation de M. Joseph Fabre sur l'embauchage d'officiers par la — Séances des 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 302) ; 21 mars (*J. O.*, p. 315).

Ligue des droits de l'homme. — Question adressée par M. Trarieux à M. le garde des sceaux sur l'instruction judiciaire engagée contre plusieurs membres de la — Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 342).

CHAMRBE DES DÉPUTÉS

PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI

Actes de l'état-civil. — Adoption (urgence) d'un projet de loi complétant les dispositions de la loi du 8 juin 1893 relatives à certains — et aux testaments faits aux armées. — Séance du 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 606).

Actes signifiés par huissier. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur le secret des — Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 306).

Budget de 1899. — Budget de l'agriculture. — Séances des 16 février (*J. O.*, 17 février. p. 433) ; 25 février (*J. O.*, 26 février, p. 484).

Budget de l'Algérie. — Séances des 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 665) ; 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 925).

Budget des beaux-arts. — Séances des 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 592) ; 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 607).

Buget de la caisse nationale d'épargne. — Séance du 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 925).

Budget des chemins de fer de l'Etat. — Séances des 6 février (*J. O.*, 7 février, p. 339) ; 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1171).

Budget du chemin de fer et du port de la Réunion. — Séance du 7 mars (*J. O.*, 8 mars, p. 711).

Budget du chemin de fer du Soudan. — Séance du 7 mars (*J. O.*, 8 mars, p. 712).

Budget des colonies. — Séances des 6 mars (*J. O.*, 7 mars, p. 679) ; 7 mars, (*J. O.*, 8 mars, p. 697) ; 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 1148).

Budget du commerce. — Séances des 8 février (*J. O.*, 9 février, p. 367) ; 9 février (*J. O.*, 10 février. p. 391).

Budget des conventions. — Séances des 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 350) ; 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1172).

Budget des cultes. — Séance du 31 janvier (*J. O.*, 1er février, p. 244).

Budget de l'école centrale des arts et manufactures. — Séance du 9 février (*J. O.*, 10 février, p. 410).

Budget des finances. — Séances des 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 1069) ; 24 mars (*J. O.*, 25 mars, p. 1084) ; 25 mars (*J. O.*, 26 mars, p. 1109) ; 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 1138) ; 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1173) ; 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1201, 1211, 1215).

Budget de la guerre.— Séances des 7 mars (*J. O.*, 8 mars, p. 712) ; 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 719) ; 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 743) ; 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 758) ; 11 mars (*J. O.*, 12 mars, p. 784) ; 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 820).

Budget de l'imprimerie nationale. — Séance du 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 657).

Budget de l'instruction publique. — Séances des 27 février (*J. O.*, 28 février, p. 507) ; 28 février (*J. O.*, 1er mars, p. 539) ; 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 571).

Budget de l'intérieur. — Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 1147).

Budget de la justice. — Séances des 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 621) ; 3 mars (*J. O.*, 4 mars, p. 642) ; 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 653).

Budget de la Légion d'honneur. -- Séance du 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 663).

Budget de la marine. — 2e séance du 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 937) ; Séances des 18 mars (*J. O.*, 19 mars, p. 948) ; 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 973 et 988) ; 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 1004) ; 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 1024) ; 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 1049) ; 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 1154) ; 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1167).

Budget des monnaies et médailles. — Séances du 27 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 1145).

Budget des postes et télégraphes. — Séances des 14 mars (*J. O.*, 15 mars, p. 841) ; 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 862) ; 16 mars (*J. O.*, 17 mars, p. 891) ; 1re séance du 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 915).

Budget du service pénitentiaire. — Séances des 31 janvier (*J. O.*, 1er février p. 254) ; 1er février (*J. O.*, 2 février, p. 268).

Budget des travaux publics. — Séances des 1er février (*J. O.*, 2 février, p. 277) ; 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 286) ; 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 308) ; 6 février (*J. O.*, 7 février, p. 327).

Loi de finances. — 2e séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1176 et 1190) ; 1re séance du 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1199) ; 2e séance du 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1213) ; 1re séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 1237).

Caution *judicatum solvi.* — Adoption (urgence) du projet de loi portant approbation de la convention intervenue entre la France et la Russie relativement à l'exemption pour les Français en Russie et les Russes en France de la — Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 306).

Chemins de fer de P.-L.-M. — Adoption (urgence) d'un projet de loi ayant pour objet d'approuver une convention passée entre l'Etat et la compagnie des — relative au compte d'exploitation partielle. — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 1024).

Code d'instruction criminelle — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi portant modification de l'art. 445 du — (affaire Dreyfus). — Séance du 10 février (*J. O.*, 11 février p. 413).

Code rural (bail emphytéotique). — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par le Sénat, sur le — Séance du 18 mars (*J. O.*, 19 mars, p. 947).

Discussion générale du budget. — Dépôt et renvoi à la commission du budget d'une proposition de loi tendant à ce qu'il ne soit procédé que tous les deux ans à la — Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 1136).

Douzièmes provisoires. — Discussion et adoption (urgence) des projets de loi

portant ouverture de — 1° pour le mois de mars 1899. — Séance du 19 février (*J. O.*. 20 février, p. 462) ; — 2° pour les mois d'avril et mai 1899. — Séances des 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 1067 et 1072); 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 1189).

Effets de commerce. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi prorogeant d'un jour l'échéance des — payables le 23 février 1899. — Séance du 21 février (*J. O.*, 22 février, p. 472).

Frontière douanière en Savoie. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi relatif au tracé de la — Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p, 1165).

Funérailles nationales. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi ayant pour objet de décider que des — seront faites à M. Félix Faure, président de la République française. — Séance du 20 février (*J. O.*, 21 février, p. 459).

Incompatibilités parlementaires. — Discussion et adoption de l'urgence sur une proposition de loi relative aux — Séance du 25 mars (*J. O.*, 26 mars, p. 1108).

Testaments. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant l'article 1007 du Code civil. — Séance du 2 mars (*J. O.*, 2 mars, p. 607).

INTERPELLATIONS ET QUESTIONS. RÉSOLUTIONS.

Accidents survenus à l'école de pyrotechnie de Bourges. — Question adressée par M. d'Arenberg au ministre de la guerre sur les causes des — 2e séance du 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 987).

Appel d'un jugement du tribunal de Château-Thierry. — Interpellation de M. Sembat sur les conditions dans lesquelles le ministère public a interjeté — 2e séance du 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 927).

Autorisation de poursuites. — Discussion de la demande en — contre MM. Déroulède et Marcel Habert. — Séance du 24 février (*J. O.*, 25 février, p. 475).

Dépôt de charbon à Mascate. — Question adressée par M. Brunet à M. le ministre des affaires étrangères sur l'incident relatif à la concession à la France d'un — Séance du 6 mars (*J. O.*, 7 mars, p, 677).

Eaux de l'Avre. — Question adressée par M. Bompard à M. le ministre de l'intérieur sur la contamination des — Séance du 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 347).

Election de la 2e circonscription de Constantine. - Discussion des conclusions du rapport de la commission d'enquête sur l'— Séance du 3 mars (*J. O.*, 4 mars, p. 631).

Election de la 1re circonscription de Pontivy. — Discussion des conclusions du rapport sur l' — 2e Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 1250).

Exposition universelle. — Interpellation de MM. Denys Cochin, Pierre Baudin et Dujardin-Beaumetz sur les travaux de l' — Séance du 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 813).

Funérailles de M. Félix Faure.— Adoption d'une proposition de résolution tendant à ce que la Chambre se rende en corps à l'Elysée pour assister aux — Séance du 20 février (*J. O.*, 21 février, p. 463).

Hausse sur les sulfates de cuivre. — Question adressée par M. Lasies à M. le garde des sceaux relativement à la — Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 306).

Inondations. — Question adressée par M. Colliard au ministre de l'intérieur

sur la solution à donner aux demandes de crédits présentées en faveur des victimes des — Séance du 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 1024).

Inspection sanitaire des animaux. — Question adressée par M. de St-Quentin à M. le ministre de l'agriculture sur les abus de pouvoir du service d' — Séance du 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 603).

Officiers de réserve. — Question adressée par M. d'Aulan au ministre de la guerre sur la nécessité de compléter l'effectif des — Séance du 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 819).

Poudrières de Brest et d'Angoulême. — Questions adressées à M. le ministre de la guerre par MM. Isnard et Laroche-Joubert sur les dangers que présente l'existence des — Séance du 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 756).

Poudrière de Lagoubran — Question adressée par M. Allard au ministre de la marine sur les causes de l'explosion de la — Séance du 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 809).

Présence des députés aux séances. — Discussion et adoption de l'urgence sur une proposition de résolution ayant pour objet la publication au *Journal Officiel* des noms des députés présents aux séances. — Séance du 11 mars (*J. O.*, 12 mars, p. 783).

Primes de gestion. — Question adressée par M. Lauraine à M. le ministre des travaux publics sur la répartition des — allouées aux agents des chemins de fer de — Séance du 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 286).

Procès-verbaux des séances des conseils municipaux. — Question adressée par M. Chenavaz au ministre de l'intérieur sur le droit des membres des conseils municipaux de demander l'insertion de leur votes motivés dans les — Séance du 16 mars (*J. O.*, 17 mars, p. 890).

Travaux hydrauliques en Algérie. — Question adressée par M. Morinaud à M. le ministre de l'intérieur sur l'exécution de — Séance du 4 mars (*J. O.*, p. 671).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

REPORT AND ACCOMPANYING PAPERS OF THE COMMISSION APPOINTED BY THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, « to investigate and report upon the true divisional line between the Republic of Venezuela and british Guiana ». 3 vol. et 1 atlas. Washington, 1897.

Cette Commission n'est autre que la Commission créée en exécution de l'art du Congrès du 21 décembre 1895, à la suite d'un message du Président Cleveland qui faillit amener la guerre entre l'Angleterre et les Etats-Unis. On sait les faits. L'Angleterre et le Vénézuela entraient depuis nombre d'années en litige à propos de la détermination de la ligne frontière entre la république Vénézuélienne et la Guyane anglaise. Le Conflit n'était pas nouveau. Il datait du XVIIIe siècle. Les deux puissances l'avaient en quelque sorte trouvé dans la succession de l'Espagne et de la Hollande dont elles avaient pris la place. Le différend paraissait devoir s'éterniser, lorsqu'en 1845 les Etats-Unis, qui jusque-là avaient observé une attitude plutôt discrète, crurent devoir entrer en scène et, pour justifier leur intervention, se réclamer de la doctrine Monroe.

Le 17 décembre, le Président Cleveland adressait au Congrès un message par lequel il lui demandait de voter un crédit pour subvenir aux frais que pourrait entraîner l'organisation d'une Commission à nommer par le Pouvoir Exécutif. Cette Commission devait se livrer à toutes les investigations nécessaires pour déterminer la véritable ligne séparative entre la République vénézuélienne et la Guyane britannique. Son rapport terminé, le gouvernement américain devait considérer comme étant de son devoir d'assurer l'exécution de ses conclusions au besoin par la force. On conçoit l'émotion qu'une pareille prétention souleva non pas seulement en Angleterre mais dans toute l'Europe. Les Etats-Unis se constituaient de leur seul autorité, en vertu d'une sorte d'hégémonie revendiquée sur le Nouveau-Monde, les juges d'un différend entre une puissance américaine et une puissance européenne. La diplomatie de la maison Blanche avait étendu peu à peu la portée des déclarations de 1823, elle n'avait pas encore poussé leurs conséquences jusque-là. C'était, dans le développement de cette doctrine Monroe, d'une plasticité si souple, comme une forme nouvelle.

Le gouvernement de Washington était-il décidé à excécuter la menace formulée par le Président Cleveland, n'y avait-il dans le message qu'un moyen plus ou moins correct de peser sur l'Angleterre et de l'amener à accepter ce à quoi elle s'était refusée jusque-là, le recours à un arbitrage ? Toujours est-il que, dès la fin de l'année 1896, le cabinet de Saint-James faisait part au gouvernement américain de son intention de conclure avec le Vénézuela une Convention déférant à des arbitres la solution du conflit (1). Dans ces conditions, la Commission qui avait été constituée dès les premiers jours de janvier, n'avait plus qu'à suspendre ses travaux. C'est ce que le secrétaire d'Etat Olney lui fit observer par une note du 28 décembre 1896.

Pendant l'année qu'avait duré son existence, la Commission, qui avait à sa tête un membre de la Cour suprême fédérale, n'avait pas perdu son temps. Elle avait fait preuve de la plus grande activité, multiplié ses recherches et ses investigations.

(1) Au moment où nous mettons sous presse les arbitres viennent de se réunir à Paris, au ministère des affaires étrangères.

Elle n'avait rien négligé de ce qui pouvait lui permettre de déterminer quelle avait été, dans le territoire qui va de l'Orénoque à l'Essequibo, la zone d'établissement effectif de l'Espagne et de la Hollande. Elle avait envoyé le professeur Burr en Hollande pour compulser les archives. Elle avait provoqué, de la part du gouvernement vénézuélien, la production de pièces inéditesse rapportants à la domination espagnole.

Elle avait confié à plusieurs géographes américains le soin de relever, parmi les cartographes des XVIe XVIIe XVIIIe siècles, tous les documents qui permettaient de suivre, dans leur développement progressif, les établissements de l'Espagne et de la Hollande dans le territoire contesté.

Il eut été vraiment dommage que des documents d'autant plus intéressant qu'ils sont pour la plus grande partie inédits, ne vissent pas le jour. Si la Commission n'avait plus de conclusions à formuler, ses recherches du moins pouvaient être très utiles comme élément d'appréciation pour un tribunal arbitral. C'est ce que comprit le gouvernement américain et ce qui le décida à faire publier, sur le crédit voté par le Congrès, les travaux de la Commission. On ne peut, en présence de l'intérêt et de l'importance de cette publication, que se féliciter de cette décision. Le premier volume contient une histoire, d'après les sources les plus sûres, des établissements hollandais dans le territoire contesté. Le second volume reproduit, avec traduction anglaise en regard, plus de 350 pièces d'archives relevées en Hollande. Le troisième volume est une étude critique et un commentaire des documents cartographiques réunis dans l'atlas spécial qui accompagne la publication et dont la plupart datent des XVIe et XVIIe siècles.

Il se trouve, bien que ce ne fut pas l'objet direct de la Commission, que ces trois volumes apportent une contribution précieuse à l'étude de la colonisation hollandaise, dans ce qu'on appelait jadis les Indes occidentales. Les documents reproduits dans le tome second jettent la lumière la plus vive sur certains des procédés que la Hollande employait pour la mise en valeur et l'administration de ses colonies. Il y a là un côté d'histoire coloniale peu connu, très curieux, et sur lequel je me propose de revenir par la suite avec plus de détails.

PAUL LESEUR.

A. ESMEIN. — ELÉMENTS DE DROIT CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET COMPARÉ. Paris, 1899, Larose, in-8, IX, 794 p., 10 fr.

En deux ans la 1re édition de ce livre paru sous le titre d' « *Eléments du droit constitutionnel* » a été épuisée. La nouvelle édition, augmentée et remaniée, enrichie d'une table des matières alphabétique et détaillée, est, à l'heure actuelle, l'un des meilleurs livres de droit constitutionnel qui existent. Un compte-rendu paru dans une Revue américaine le compare à l'œuvre de M. J. Bryce sur la République américaine. Je trouve au contraire, les deux livres très différents. M. Bryce donne aux faits, au milieu ambiant où se déroulent les textes constitutionnels, à la vie politique, une importance considérable. L'ouvrage de M. Esmein est surtout une construction juridicohistorique, une théorie du droit constitutionnel des peuples qui ont pris pour base de leurs institutions le principe de la souveraineté nationale. Rarement le mécanisme des institutions parlementaires, leur développement historique, ont été décrits et analysés avec cette ampleur, et l'on comprend, à lire ce livre de premier ordre, quelle puissante éducation donne à l'esprit l'étude de l'histoire, soit dans le domaine du droit privé soit dans celui du droit public.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrpw-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehourg, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction: I. LAMEIRE, agrégé à la Faculté de droit de Lyon.

LA REVUE
du Droit public et de la Science politique
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. 50

La Livraison..... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

N° 3. Sixième Année. Mai-Juin 1899.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
SEP 9 18
CAMBRIDGE, MASS.

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — La paix de Versailles de 1783, par **M. H. Doniol**.
II. — Une tentative de fédération dans les Républiques de l'Amérique centrale, par **M. R. Guyon**.
III. — La liberté politique et la liberté industrielle, par **M. E. Stocquart**.
IV. — Chronique constitutionnelle et parlementaire, par **M. F. Moreau**.
V. — Chronique politique, par **MM. Zédyx** (France), **H. Micheli** (Suisse).
VI. — Analyses et comptes rendus : V. Miceli, *La chiusura della sessione parlamentare* (La clôture de la session parlementaire), **C. R.** par **M. F. Moreau** ; Luigi Cossa, *Histoire des doctrines économiques*, **C. R.** par **M. F. Sauvaire-Jourdan**.
VII. — Revue des périodiques : Périodiques américains (*Political Science Quarterly Review*, *The Yale Review*), par **M. Valéry** ; Périodiques suisses (*Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, *Zeitschrift für Schweizerisches Strafrecht*, *Statistiches Jahrbuch der Schweiz*, *Revue historique vaudoise*, *La Suisse au XIXe siècle*, *Histoire de la Suisse au XIXe siècle*), par **M. Borgeaud**.
VIII. — Variétés : *La XIXe session de l'Institut de Droit international à La Haye. — Bibliographie du droit public au XVIIe siècle.*
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, Remé Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes, Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Munich); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privatdoc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
SEP 9 1899
CAMBRIDGE, MASS.

LA PAIX DE VERSAILLES DE 1783

ENTRE LA FRANCE ET L'ANGLETERRE

SOMMAIRE. — Les premières négociations. — Chute de lord Shelburne. — Le cabinet du duc de Portland; lord North et Fox. — Inertie et calculs de Fox. — Les alliés de la France, la Hollande. — Signature du traité définitif. — Sa portée.

Toutes les puissances ayant du poids en Europe ont été intéressées dans le traité de paix de 1783. Ce fut le dernier grand fait politique de l'ancienne monarchie française. Les vicissitudes finales de cet acte vont être présentées ici d'après des documents diplomatiques du moment. Ses négociations entre le gouvernement de Louis XVI et celui de la Grande-Bretagne ont duré au-delà d'une année. Elles avaient traversé plusieurs fois des péripéties troublantes. Elles n'ont pas abouti sans offrir un curieux exemple des écarts qui, dans les affaires internationales, peuvent provenir du régime parlementaire tel que l'Angleterre en a donné le modèle. Du côté de cette puissance, l'historique et le spectacle de ce qui se produisit alors va montrer Fox. Pour tout le monde jusque-là il est le prince de la tribune. A le voir remplir maintenant le premier rôle dans la politique, on mesure la grande distance qu'il y a de la tribune aux affaires, quand l'esprit des affaires et à la fois le caractère font défaut chez l'homme qu'elle y a fait appeler.

I

Il s'agissait de clore la guerre qui faisait perdre à l'Angleterre ses colonies de l'Amérique du Nord. La France avait su y engager, avec elle, l'Espagne, aussi sérieusement que c'était possible de la part de cette puissance au déclin, la Hollande malgré son inerte lenteur de République d'Assemblées, les puissances du Nord à titre d'appui moral allant jusqu'à des démonstrations qui avaient singulièrement gêné la ténacité anglaise. C'est lord Shelburne qui, dans le ministère *wigh* de lord Rockingham, avait pris l'initiative des négociations. Il l'avait fait avec détour, étant ministre des Colonies dans ce cabinet, après le renversement de lord North et des *torys*, par qui la lutte contre les États-Unis et contre nous avec eux avait été fanatiquement poursuivie. La mort soudaine de Rockingham ayant placé Shelburne à la tête d'un cabinet nouveau; il avait, depuis, continué l'entreprise, approuvé et secondé par Georges III. Ce prince était désormais converti dans ce sens, après une trop longue constance au sens opposé. A côté de Shelburne était, aux affaires étrangères, lord Grantham, apportant à procurer la solution souhaitée une intimité complète et une expérience diplomatique éprouvée.

Les intérêts de la France se trouvaient dans les mains du comte de Vergennes. Sous la présidence du comte de Maurepas, mentor à vrai dire du jeune roi, c'est Vergennes, l'ambassadeur à Constantinople, impolitiquement rappelé par Choiseul en 1768, l'ambassadeur auprès de la Suède heureusement donné au règne nouveau par le comte de Broglie dont il avait activement servi les campagnes secrètes pour relever la couronne sous le règne précédent, c'est Vergennes, secrétaire d'État des Affaires étrangères qui, en 1775, a engagé la grande entreprise d'abaisser enfin l'Angleterre en prêtant appui au soulèvement des colonies nord-américaines. De Maurepas ou de lui lequel conçut cette politique, on n'est pas à même de le dire ; en tout cas, ils y ont ensemble dirigé le monarque, et, du premier jour jusqu'au dernier, Vergennes est celui des deux qui a tout combiné et tout conduit. A présent que l'on en est à rédiger le traité définitif, c'est encore plus sur lui que

tout repose ; la mort a pris Maurepas juste au moment où parvenait à Versailles l'annonce de la capitulation de York-Town en Virginie, qui imposait à la Grande-Bretagne la nécessité de rechercher la paix.

Lorsque les avances de lord Shelburne ont ouvert la perspective de traiter, Vergennes a envoyé à Londres le Premier commis de son département, Rayneval, en qui une collaboration constante depuis le commencement lui faisait trouver presque un *alter ego*, du moins le plus dévoué des auxiliaires. De ses agents intérieurs, c'est lui qui a suivi le plus près les phases et les circonstances de la politique engagée contre notre vieille ennemie. Il passe à Londres les six mois d'août 1782 à janvier 1783, dans les négociations les plus mouvementées, les plus émouvantes même, avec lord Shelburne et lord Grantham. Négociations frappantes par leur loyauté et dont le récit fait honneur aux idées morales et sociales que le mouvement philosophique a incrustées dans beaucoup d'esprits distingués, en cette fin de l'autre siècle. Ajoutons qu'auprès du roi de France le cabinet de lord Shelburne a eu, les derniers temps, dans le chargé d'affaires Alleyne Fitz-Herbert, un organe fidèle de ses dispositions intimes et un exact interprète de ses résolutions.

Les représentants du Congrès américain se sont empressés, eux, de conclure sans nous, en dépit des engagements qui nous liaient avec lui. Ça été à notre grand désavantage dans les conventions qui nous restaient à écrire. Cependant, des Articles préliminaires ont été signés le 20 janvier 1783. Nous y reconquérions le Sénégal, que le Traité de Paris nous avait enlevé il y avait vingt ans; nous recevions l'île de Tabago en compensation de La Dominique, par nous cédée pour faire donner satisfaction à l'Espagne ; nous nous contentions de quelques autres concessions minimes, afin que la paix portât sur tous nos alliés en même temps que sur nous (1). Maintenant il fallait transformer en un traité définitif ces fondements provisoires. Mais si peu de concession qui nous fût fait, ces

(1) Si le le lecteur veut se reporter aux faits, je dois forcément le renvoyer au tome V de l'ouvrage intitulé : *Histoire de la participation de la France à l'établissement des Etats-Unis d'Amérique* (cinq vol. in-4°, Picard, éditeur), quoique j'en sois l'auteur. Nulle part ailleurs que dans cet ouvrage, il ne trouverait le détail des dix années de Louis XVI pendant lesquelles se sont déroulées cette participation et ses suites.

premiers points de la pacification générale pouvaient facilement surexciter les susceptibilités en Angleterre. Voir surgir de ses anciennes colonies américaines une nation libre, descendre à gratifier l'Espagne, qui s'était à peine battue et en soi affaissée comme puissance, quelle défaite plus sensible, et venue de nous, pour cette Grande-Bretagne habituée à jouir de notre humiliation et à s'en savoir l'auteur? Dans la rédaction du traité de paix, ne serait-elle pas amenée à sacrifier un peu plus encore? D'autre part, la paix en elle-même allait atteindre des intérêts privés considérables et haut placés; aussi les impressions publiques étaient-elles activement remuées et leur écho s'était répercuté dans le conseil de George III. Des explications très vives y avaient surgi. Deux ministres, notamment lord Keppel qui avait l'Amirauté, s'étaient retirés plutôt que de participer au vote, plusieurs autres se laissaient voir ébranlés. Néanmoins, si ceux avec qui venait de se passer ce premier acte étaient restés les acteurs du dernier, il n'aurait pas été besoin de beaucoup de conférences pour mettre les Préliminaires sous la forme consacrée des Traités, et libeller leurs textes avec la précision nécessaire. Mais ministres et roi dépendaient du Parlement; leur laisserait-il le pouvoir d'achever leur œuvre?

Malgré l'acuité des dissidences creusées dans le cabinet, lord Shelburne se croyait en situation d'aborder sans danger la discussion publique. Il avait la persuasion d'être allégé et non affaibli par la sortie des deux ministres dissidents; il donnait à Rayneval l'assurance que l'on n'en marcherait au contraire qu'avec « plus d'ensemble et de solidité » (1). Déjà, il avait arrêté et fait annoncer par Grantham que le roi nommait ambassadeur à Versailles lord Cammarthen; c'était un ami commun des deux ministres, par eux jugé le plus apte à porter à la cour de France leurs inspirations politiques. Le danger résidait en ce que, devant la surexcitation de l'amour-propre anglais, celle en outre des intérêts privés engagés dans la guerre, une coalition se formât entre des adversaires de la veille pour qui successivement, l'élévation de lord Shelburne avait été une de ces défaites que les politiques se pardonnent le moins. Ces

(1) Archives des Affaires étrangères, *Angleterre*, t. 541, n° 113, lettre de Rayneval, du 30 janvier.

adversaires, c'étaient lord North d'une part, Fox de l'autre. Lord North, qui avait vu sa trop longue administration condamnée sous l'impulsion des *wighs* dont Shelburne était la personnalité parlementaire saillante ; Fox, vaniteusement en désaccord dans le cabinet Rockingham, et, à cause de cela, laissé dehors, irrité, à la formation du cabinet d'à présent. Toutefois, c'était surtout sous l'éloquence infatigable autant qu'ardente de ce dernier que les *torys* et lord North étaient tombés ; et comme l'inconsistance de Fox ne faisait doute chez personne, Shelburne pensait qu'ils ne s'uniraient jamais l'un à l'autre.

Le contraire de cette prévision s'était produit lorsqu'un chargé d'affaires nouveau, le comte de Moustier, remplaçant provisoirement Rayneval, arriva à Londres. Les deux anciens adversaires que l'on n'aurait pas imaginé pouvoir dorénavant marcher ensemble s'étaient associés, et en celui qui avait été le plus effectif agent du renversement de l'autre on voyait maintenant le meneur. Moustier ne devait tenir que très temporairement le rôle, juste le temps nécessaire à la cour pour décider Louis XVI dans le choix d'un ambassadeur. L'époque était loin où soit M. de Maurepas, soit Vergennes, faisaient désigner par le roi pour agents de la politique qu'ils voulaient suivre, Gérard, Montmorin, La Luzerne, d'anciens auxiliaires connus d'eux. On était revenu aux influences de cour, et Vergennes ne voyait plus d'utilité à ne pas laisser le monarque y satisfaire. Dans une dépêche du 1er février, Vergennes annonçait que l'ambassadeur serait le comte d'Adhémar, de qui il se bornait à dire : « Vous connaissez ses talents, ses qualités aimables. » En attendant, comme la santé du ministre et la fatigue des affaires lui faisaient un besoin de trouver à côté de lui Rayneval, tellement au courant de tout, il envoyait M. de Moustier en intérim, quoique Rayneval eut mandé que ce dernier « ne serait pas du goût de lord Shelburne et se verrait renvoyé purement et simplement à milord Grantham, ce qui n'avancerait pas les affaires. »

Arrivé à Londres le 2 février, Moustier était présenté le lendemain aux lords Shelburne et Grantham par Rayneval. Celui-ci ne l'avait pas attendu pour pousser « les affaires ». Le 6, près de partir, écrivant néanmoins au ministre, il lui mandait

avoir rédigé et soumis à lord Grantham un projet de traité définitif dont le ministre anglais n'avait récusé aucun point : « Il m'a dit qu'il n'y trouvait rien à changer, qu'il allait le « mettre sous les yeux du conseil et qu'il transmettrait ensuite « à M. Fitz-Herbert l'ordre d'en conférer avec vous. » Rapportant d'ailleurs les bruits qui couraient, il donnait à prévoir que « les débats sur la paix seraient très vifs et que l'on attaquerait principalement les conditions excessivement avantageuses accordées aux Américains. » En quoi il se trompait. Il disait avec vérité que lord Grantham, avec qui il venait de causer rétrospectivement de ce sujet, se sentait, de même le chef du cabinet, pénétré d'estime et de sympathie pour M. de Vergennes. Grantham les éprouvait déjà ambassadeur à Madrid, elles n'en étaient maintenant que plus vives. Rayneval s'embarquant pour Versailles, il lui remettait, pour le ministre du roi, une lettre de sa main et dans notre langue ; M. de Vergennes y trouverait un témoignage de plus du prix qu'avait l'œuvre accomplie par eux.

Le 17 février seulement s'ouvrit à White-Hall le débat sur les Articles préliminaires. Etait-ce une conséquence naturelle du régime parlementaire tel qu'il est resté en Angleterre et que nous le regardons comme la condition, presque comme l'essence d'un pays libre ? En tout cas, la reconnaissance publique envers les hommes qui l'avaient beaucoup méritée y a été presque aussi absente que l'on a vu peu durable la gratitude des peuples entre eux, si grands services se soient-ils rendus l'un à l'autre. Faits tenus pour normaux, la chute d'un ministère, son remplacement par un autre semblant tout l'opposé. On ne doute point que la vérité ne soit à se régler sur l'impression publique, et c'est censé y correspondre. Nul compte des rancunes qui poussent, des ambitions qui fomentent. Ce ne sont pas cependant les moindres causes. Elément très maniable, les impressions publiques. Les vindicatifs, les audacieux, les habiles savent les mouvoir et opérer par elles, tandis que leur ressentiment à eux ou leur intrigue est la raison véritable. Ensemble, Georges III, lord Shelburne, lord Grantham venaient de servir considérablement les intérêts de l'Angleterre. Une guerre où ses finances s'épuisaient, où son commerce était anéanti, que les armements nouveaux de la France et de l'Espagne ren-

draient peut-être fatale pour elle, ils l'avaient enfin éteinte. Néanmoins, Moustier, témoin inévitablement exact, animé lui de l'air ambiant à proprement parler, n'étant point sous les préventions favorables qui enveloppaient de soi son prédécesseur, Moustier écrivait à Versailles, le matin même de ce 17 février où la discussion devait commencer : « La fermentation est « très grande. Les ennemis de lord Shelburne font de grands « efforts. Il est difficile de préjuger ce qui arrivera. » Le lendemain, il faisait connaître qu'après l'avoir emporté de 13 voix seulement à la Chambre des lords, le ministère s'était vu en minorité de 16 aux Communes. Le 24, il annonçait que le ministère s'était démis.

II

Ce ne fut pas avant plusieurs semaines que Georges III consentit à appeler aux affaires la coalition qui venait de le condamner à la subir. Elle le frappait par ses votes plus encore qu'elle n'atteignait lord Shelburne. Un de ces moments neutres exista alors, où la couronne se réserve, où, sous l'intérim confié au ministère tombé, se font et sont défaites successivement des combinaisons en vue de surmonter d'une manière ou d'autre l'événement arrivé. On parlait de dissoudre les Communes pour en appeler à de nouvelles élections. Il fut question d'un cabinet dont prendrait la tête le jeune William Pitt qui, à 23 ans, venait de faire preuve de facultés rares. Le gouvernement de Versailles ne fut pas long à manifester son regret d'un fait peu explicable pour lui, qui n'avait pas de Parlement. Le 25 était adressée à Moustier une longue dépêche de M. de Vergennes, prescrivant l'attitude convenable à ce chargé d'affaire, supposé sans doute pouvoir sans cela se mal engager.

Le résultat, portait ce pli, nous étonnerait si nous ne savions pas par une longue expérience que cette assemblée n'est pour la plupart du temps dirigée que par l'esprit du parti et que l'intérêt national n'est qu'un prétexte pour poursuivre et déplacer les ministres. Cette vérité est surtout applicable aux auteurs de la motion qui a prévalu à la Chambre des Communes. Ce n'est point la paix qui a excité leur zèle et leur prétendu patriotisme. Leurs déclarations n'ont d'autre but que celui d'éloigner les ministres qui l'ont faite et de se mettre à leur place pour jouir du fruit de leurs travaux.

Reste à voir si le calcul de l'opposition est bien exact, ou si le ministère actuel trouvera le moyen de se relever du coup qu'on lui a porté ! Nous le désirons d'autant plus sincèrement que la candeur, la franchise, et la persévérance avec lesquelles les lords Shelburne et Grantham ont promu l'ouvrage salutaire de la paix, nous ont inspiré la plus grande confiance dans leurs principes et dans leurs vues et que nous en attendions les effets les plus utiles et les plus désirables pour le bonheur des deux nations. Au reste, Monsieur, si ces deux ministres doivent être victimes de leur zèle et de leur patriotisme, vous pourrez leur assurer que nos regrets les suivront dans leur retraite, que l'estime que le roi a conçu pour eux est ineffaçable, et que moi, en mon particulier, je ne cesserai jamais d'être l'apologiste de leur conduite et de professer hautement les sentiments qu'ils m'ont inspirés.

Dans cette situation, le chargé d'affaires provisoire se tiendrait « sur la plus grande réserve pour tous les objets ne touchant pas de près à la consommation du grand ouvrage de la paix ». La question du « commerce » entre les deux nations et aussi avec les autres était le grand point. Là, l'esprit nouveau qui avait inspiré les Préliminaires devait se marquer, ou bien son règne entrevu serait encore ajourné. Aux yeux du ministre, cette question impliquait donc « des discussions auxquelles ni nous ni les ministres anglais ne sauraient se livrer dans ce moment » ; « quant à la politique, ajoutait-il, elle exige beaucoup de circonspection et, d'ailleurs, du temps ; ces ministres ne nous répondraient rien ou leurs réponses seraient illusoires ». M. de Vergennes n'avait jamais eu qu'à regarder aux choses pour elles-mêmes, non à s'accorder avec un Parlement ; il se persuadait que George III voudrait passer le traité définitif avant de laisser partir son cabinet ; il continuait : « Comment les nouveaux venus pourraient-ils, sans se rendre coupables de l'inconséquence la plus absurde, se charger d'un ouvrage qu'il ont osé censurer à la face de la nation et de toute l'Europe ? ». C'était en soi fort juste ; mais soit que lord Shelburne et Grantham eussent fléchi sous l'impopularité élevée contre eux, soit confiance de leur part que les adversaires n'aboutiraient pas à former un gouvernement, soit fatigue, on leur reprochait, et Moustier en informait Versailles, d'avoir été « pusillanimes » durant ce long intérim, et donné ainsi la résolution aux autres. Ce fut même l'opinion exprimée à Versailles par Fitz-Herbert (1) George III en vint à ac-

(1) Dépêche de Versailles. du 30 mai.

cepter des *torys* un cabinet nouveau, sous la présidence du duc de Portland.

Lord North, était de ce cabinet, « fourvoyé, a-t-on dit avec raison à côté de Fox, l'homme principal de la combinaison » (1). Lord North devait à l'appui du roi durant sa longue administration son rang au Parlement, et l'opposition qu'il venait de faire le rendait maintenant désagréable à d'autres encore qu'au Roi. Rentrait-il avec l'idée de reprendre la guerre? On ne pourrait sérieusement le penser. Il l'avait menée presque toute ; en dernier lieu il avait déployé toute l'énergie possible à mettre l'Angleterre en état de la continuer, puis toute l'adresse et le sang-froid possibles pour la clore avec avantage, au moins un temps, en détachant soudain l'Amérique de la France. Le sentiment de la responsabilité politique le possédait donc assez pour qu'il ne méconnût pas qu'à raison des finances, des moyens et, au vrai, des dispositions publiques, ce fût la paix qu'il fallait appeler. Qu'il portât la blessure de s'être vu, à la fin, privé de négocier cette paix nécessaire, obligé d'assister au mérite qu'en aurait un autre que lui, à la bonne heure ! C'est son fils qui le décida à cette compromission avec Fox, alors très décrié malgré son éloquence ; ces mobiles furent sans doute le souverain argument du fils, car même lors de la motion par laquelle ils renversèrent Shelburne, le lord flottait encore entre les deux partis ; Fox en fit deux mois après la confidence à notre ambassadeur (2). A plus forte raison n'eût-on point présumé Fox d'avoir d'autre vue que la vanité de conclure le traité final. Si toutefois son esprit pouvait concevoir une vue qui lui fût propre. L'ambition très vive et très infatuée d'être au premier rang et dans le premier rôle, voilà ce qui était véritablement à lui. Somme toute, le but réel de leur action commune et de leur alliance contre ces articles préliminaires, d'une solution inévitable, c'était, après avoir servi à jeter à terre le cabinet whig par revanche d'amour-propre chez l'un, par besoin de monter chez l'autre, de se substituer dans la rédaction du Traité à leurs antagonistes, et de bénéficier par là, au pouvoir, de l'ascendant assuré aux hommes qui le signeraient.

(1) Rémusat, dans ses études sur l'Angleterre politique du dernier siècle.
(2) Lettre du comte d'Adhémar à M. de Vergennes, 27 mai. *Angl.* t. 542, n° 154

En tous cas Fox est où il voulait être, aux Affaires étrangères. Il y est en telles conditions que notre chargé d'affaires écrit à Versailles : « Il est l'homme principal et le moteur du ministère (1). Avec lui le traité sera à combiner, et cela va être long. Il y a un commencement avec Moustier, la continuation a lieu avec notre ambassadeur, le tout sous le même vouloir mal disposé du ministre, ou bien sous la même indécision calculée de sa part. Les premiers jours, il ne semble guère que le ministère doive vieillir. Moustier ressentait peut-être à son sujet le déplaisir légué par Rayneval et partagé à Versailles. Il a vu déjà et les anciens et les nouveaux ministres, assez de monde aussi pour être instruit sur ce qu'on dit et ce qu'on pense. Il présente George III, « si maître de lui » d'habitude, ouvertement affecté après avoir témoigné son éloignement pour de certaines gens, d'être presque forcé maintenant à les employer et à recevoir la loi. ». Le roi avait tenu ce propos, paraît-il : « Mais il faudra voir jusqu'au bout » ; Moustier le relatait pour exprimer combien le prince était « piqué de s'être trouvé contraint de nommer pour ministres, des personnes qui lui sont aussi désagréables ».

La dernière recommandation reçue de France par Rayneval traçait au chargé d'affaires cette instruction de fond, primordiale : « Ne perdez pas de vue que la base de notre négocia-
« tion a été et est encore que la paix serait générale, d'après
« ce principe, dont nous ne pouvons pas nous écarter, que
« nous ne signerons notre traité que le jour même que les
« puissances en guerre pourront signer le leur. Au train que
« prend la négociation avec la Hollande il est à craindre
« qu'elle ne fasse languir la conclusion des autres. Je ne ferai
« pas l'apologie des Hollandais, qui se montrent aussi inca-
« pables de faire la paix qu'ils l'ont été de faire la guerre,
« mais il faut compatir à leur faiblesse et leur tendre une main
« secourable ». Le 25 février avaient été envoyées de Versailles les autres indications que voici : « L'intention du roi est que vous preniez pour base de votre langage, vis-à-vis des nouveaux ministres, la bonne intelligence qui vient d'être rétablie et que vous les invitiez à envoyer ici les instructions néces-

(1) Rapport de 2 avril.

saires pour la confection du traité définitif dont M. de Rayneval a remis le projet à Milord Grantham ». Moustier était ainsi fixé d'ensemble sur ce qu'il avait à faire ou à éviter. Il entre donc en pourparlers, du moins il croit y entrer. Ni lui n'avait l'idée de l'indécision objectante qu'il allait trouver, ni le gouvernement du roi ne se doutait du temps à dépenser avant d'en finir. Le 4 avril, premier jour d'audience de Fox. (C'est le troisième de la prise de possession du cabinet). Tout d'abord Fox marque au chargé d'affaires le regret qu'on ait cédé aux Hollandais Trinquemalé; néanmoins il pressera la signature, « il désire que M. de Vergennes soit content de lui »; après quoi, il informe Moustier que le duc de Manchester sera l'ambassadeur de l'Angleterre à Versailles. Mais obtenir ensuite quelque chose de net va être beaucoup moins facile que cette première rencontre ne le laisse espérer. Un mois se passe avant l'installation du duc de Manchester à Versailles, du comte d'Adhémar à Londres, et presque tous les jours sont pris par des objections de Fox ou par ses réticences, dans des conversations d'audience quelquefois, plus souvent de rencontre, le tout sans lien, inconsistant, visiblement le fait d'un ministre qui ne connaît ce dont il parle que comme touchant aux impressions publiques, préoccupé qu'il est de se ménager leur faveur.

Moustier n'a pas avant le 8 une nouvelle audience. L'union avec les *tories* a alors fait perdre du poids à l'ancien orateur de l'opposition ; sa réélection l'absorbe, les places à distribuer à cette fin; il a hâte. Avant que le chargé d'affaires ne parle, il se dit en dispositions de rédiger un contre-projet de traité; mais tout aussitôt il réclame contre l'article 16 des Préliminaires, où les deux parties se sont interdit de donner assistance directe ni indirecte dans l'Inde à leurs alliés respectifs qui ne se rangeraient pas aux accords convenus entre elles. Le 11, il est plus prolixe. Le chargé d'affaires l'a rencontré la veille au dehors, ils ont effleuré divers points, Fox revient sur eux. Il va « s'occuper du contre-projet de traité, mais pourquoi des conventions générales de commerce au préalable ? M. Pitt en avait préparé, toutefois sous des principes auxquels, lui, il est opposé. Non du tout par animosité contre le ministère de lord Shelburne, uniquement par conviction que les théories quant au commerce sont souvent très nuisi-

bles en pratique ; il sera utile à l'Angleterre de mettre moins de gêne à son commerce avec les étrangers ; on passera donc aisément des accords avec la France, avec d'autres pays, mais des accords particuliers et pas par avance, notamment avec les Etats-Unis, d'autant moins avec l'Espagne ; ce sont des cessions, l'Angleterre n'en a que trop fait ; et, du reste, avec l'instabilité des ministères, sait-on si les successeurs ne changeraient pas ce qui serait convenu ». Moustier sort sous l'impression que pour ce qui est de la Hollande, Fox veut revenir sur l'abandon qui a été promis. Le ministre lui a dit, d'ailleurs : « Est-il bien nécessaire, pour signer la paix, que tout soit d'abord décidé avec les Hollandais ? ils sont dans les mains du roi ». A cela Moustier ayant répondu que la confiance maintenant rétablie entre les deux nations va rendre tout facile, Fox fait cette réplique, aussi peu que possible en rapport avec les sentiments dont on était inspiré lors des Préliminaires : « oui, mais cela ne peut pas venir si vite, les deux pays étaient désunis depuis cent ans ». L'art. V des Préliminaires portait cession par l'Angleterre des îles Saint-Pierre et Miquelon à la France, et par l'article VI nos droits dans la pêche à Terre-Neuve étaient fixés, pour l'une et l'autre chose des délais d'exécution établis. Le ministre avait bien assuré n'y pas contredire, mais ajouté qu'il ne se presserait point, parce que « s'il faisait la restitution avant que la paix ne fût signée, nous serions peut-être ensuite moins pressés de terminer ».

Aussi Moustier pouvait-il écrire « qu'il n'était pas encore aisé de démêler la véritable façon de penser, et qu'il fallait sans doute attendre que Fox ait pu balancer son opinion réelle avec celle qu'il croira de son intérêt de suivre ». En effet, cela continue de même. Le 14 avril, au cercle de la reine, Fox prend Moustier à l'écart, l'informe qu'il est près d'envoyer à Fitz-Herbert le projet définitif avec la France, mais pas celui avec l'Espagne, de sorte qu'il craint du retard ; puis il saute à la question de la navigation des Neutres, trouve injuste qu'on en ait étendu les libertés aux îles conquises ; après cela, il en revient à Trinquemalé et à Négapatnam, pour prétendre que la remise n'en a été décidée par les Préliminaires qu'au cas où la prise s'en effectuerait auparavant. Le lendemain, trouvant le chargé d'affaires autre part, il s'en prend à l'idée, qu'a

M. de Vergennes, de faire intervenir les puissances médiatrices dans la signature : « Pour Dieu, il faut faire cette signature sans nous laisser arrêter par égards pour elles, qui voudront peut-être retarder le Traité afin d'y comprendre leur principe de neutralité armée » Le 18, en audience, il paraît de nouveau pressé de voir tout conclu ; il a achevé son contre-projet quant à la France, il va finir au regard de l'Espagne, mais il ne laisse pas que de demander encore des changements. C'est Portendick dont il voudrait maintenant la cession à l'Angleterre, pour assurer à celle-ci un port qui lui facilite le commerce de la gomme. Un instant après, à moitié sérieusement, il propose que nous recédions Tabago à la Grande-Bretagne en échange de Négapatnam, sauf au roi de France à satisfaire ensuite les Hollandais ; il ajoute d'ailleurs que « il n'entend nullement revenir sur les Préliminaires, qu'il fait ces demandes comme une grâce et par confiance, et que s'il les obtenait il serait, lui aussi, très empressé à en donner (1) ». Moustier, en toute justesse, dans un pli particulier à M. de Vergennes, traduit ces insinuations par ceci, que « les changements présentés par le chef du *Foreign office* ne doivent pas être pris pour esprit de chicane, mais pour se prévaloir de ce qui serait accordé, et au sujet du reste, avoir la ressource de rejeter sur le compte de ses prédécesseurs les inconvénients qu'on reprocherait à la paix ».

Nouvelle audience le 24 avril afin d'insister encore. Fox change alors d'allure. Notre représentant ne laissait pas passer sans les rétorquer ces brouillonnes échappées du ministre vers le vieil amour-propre anglais et sa prétention à la suzeraineté sur les autres nations. Maintes fois il avait, écrit-il, « indiqué les causes de faiblesse qui sont visibles aux yeux les moins exercés dans la situation de la Grande-Bretagne, tâché de démontrer en détail que l'Angleterre devrait, au contraire, se trouver bien heureuse d'avoir obtenu la paix, qu'elle lui était nécessaire et qu'en conséquence avec aucune puissance il ne devait plus rester trace de la guerre ». Fox, maintenant, se borne à « secouer la tête en différents sens selon les arguments ». Toutefois, Monstier ayant de

(1) Correspondance de Moustier avec Versailles. *Angl.*, t. 542, nos 1, 8, 9, 10, 24, 50.

nouveau fait part du désir du roi que les quatre traités, France, Espagne, Amérique, Hollande, soient signés en même temps, et prié le ministre de donner à Fitz-Herbert des instructions correspondantes, celui-ci l'avait promis avec l'assurance que « le désir pareil était ressenti (1) ». Effectivement Fitz-Herbert, avait en mains le contre-projet. Le 25 il en adressait copie au ministre du roi, et s'annonçait prêt à en conférer. A partir de maintenant, c'est entre Versailles et l'ambassadeur anglais que la discussion se passe presque toute, et il y en a fort peu de traces dans les archives françaises.

III

La correspondance politique de ce moment terminal ne laisse pas expliquer autrement que par l'incohérence politique de Fox quant aux affaires extérieures, et par la préoccupation personnelle dont il était dominé, qu'il ait fallu sept mois après la signature des Articles préliminaires pour arriver à établir et à conclure le traité définitif. Elle rend visible que la grande majorité des esprits, en Angleterre, appelait le dénouement, et que le gouvernement lui-même le souhaitait. Il y en avait un sûr indice en ce que le duc de Manchester avait apporté à Versailles ses lettres de créance le 3 mai, qu'elles dataient du milieu d'avril, et de la même date, en latin, les pleins pouvoirs de signer la paix (2). Qui plus est, on lui donnait alors pour secrétaire d'ambassade quelqu'un même que lord Grantham avait eu à ses côtés, et c'est lord Grantham qui le recommandait à M. de Vergennes, dans un billet privé, comme s'il eut encore été à sa précédente place (3). Le 10 mai, notre ambassadeur le comte d'Adhémar, abordant à Douvres, y reçoit « au delà de l'ordinaire » les honneurs d'usage. C'est ainsi jusqu'à Londres. A Canterbury une garde avec drapeau

(1) *Angl.* t. 542.
(2) *Ibid*, n° 49.
(3) « Quand je fus appelé à la situation qui exigeait que j'employasse auprès « de moi une personne qui réunisse toutes les qualités nécessaires pour l'exer- « cice d'un emploi important, ce fut M. Maddisson que j'y invitai. Les mêmes « raisons l'ont recommandé au roi et à mon successeur dans cette occasion. » (24 avril). *Angl.* t. 543. n° 48.

lui est donné; dès la semaine précédente on avait préparé des relais de dragons pour l'accompagner. « Les ordres avaient été « transmis sur toute la route, mande-t-il le lendemain, pour « que je fusse bien et promptement servi. J'ai observé que « l'on était bien aise, en Angleterre, de voir un ambassadeur « de France, et l'air de plaisir de la populace même est une « preuve que cette ancienne animosité nationale est fort dimi- « nuée... A Douvres, j'ai reçu les harangues et les visites de « corps. J'ai vu partout la plus grande joie de l'heureux réta- « blissement de la paix, et le nom du roi béni et adoré dans « toutes les bouches (1) ». Admis à présenter ses lettres de créance, il y a tant de monde à la réception qu'il attend quatre heures de suite. Non qu'il puisse attribuer tout à fait cette affluence à lui seul, mais certainement pour une partie. Il écrit : « La cause en est que le roi n'a pas reçu depuis quelque temps, qu'il a perdu un de ses enfants, et qu'enfin l'arrivée d'un ambassadeur de France a provoqué une foule de curieux, car l'on ne peut pas se faire l'idée de l'effet que produit dans ce pays-ci le ministre du Roi ». Il est frappé du langage que lui a tenu George III. « Ce prince m'a parlé avec la plus tendre émotion de ses vœux pour la durée de la paix et de son attachement pour le roi. L'audience a été très longue et toujours ramenée à la matière intéressante de la bonne amitié entre les deux nations. Les yeux du roi se portaient sur M. Fox dans les choses les plus fortes, et ce secrétaire d'Etat paraissait approuver les expressions positives de son maître » (2).

Des premiers renseignements de l'ambassadeur ressort un fait pour l'histoire, c'est que les deux cours se souhaitaient l'une l'autre. Ces deux sociétés les plus policées de l'Europe avaient hâte de nouer des relations. Elles s'attendaient, comme une conception commune à Vergennes et aux ministres anglais d'auparavant faisait concevoir entre elles pacifiées, et l'Europe avec elles, des rapports ouvrant une phase nouvelle. Moustier, en remettant ses lettres de rappel, avait présenté au roi Georges le duc de Chartres, venu le premier de France sous le nom de Prince de Joinville. Le 18 mai arrivaient mesdames de

(1) Londres le 11 mai. *Angl.* t. 542, n° 108.
(2) Londres, le 15 mai. *Ibid* n° 119.

Charlus, de Coigny, d'Andlau, les ducs et comte de Coigny, d'Estherazy, de Polignac. Avec le duc de Chartres se trouvaient M. de Conflans, le duc de Fitz-James, « ce qui fait une véritable colonie française, mande l'ambassadeur; ils reçoivent tous ici l'accueil le plus amical et le plus distingué. Voilà les premiers fruits de la considération que le roi a rendue à la nation française (1) ». Deux semaines après il ajoute qu'il a été visible, aux réceptions du roi, combien « les femmes étaient plus magnifiques, que le luxe a fait des progrès inconcevables ». Il a présenté au lever, les jours auparavant, le duc de Guines et M. de Charlus, passant quelques jours à Londres; on leur fait de même « un accueil très distingué; mesdames de Charlus et de Juigné ont le plus grand succès; le roi et la reine paraissaient désirer qu'elles leur fussent présentées, mais leurs maris ont éludé dans la crainte de n'avoir pas l'approbation de Sa Majesté »; il demande d'être fixé à cet égard. L'instant avant de partir, le duc de Chartres est venu au lever, ce qui a été très agréable au roi « qui en a marqué sa satisfaction à plusieurs reprises ». « La manière d'être de ces messieurs a plu aux Anglais; ce concours de sentiments individuels ne peut que favoriser les vues du gouvernement; M. le duc de Chartres et M. de Conflans ont lié aux courses anglaises des paris qui obligeront plusieurs Anglais à venir faire courir leurs chevaux à Fontainebleau; c'est Fox lui-même qui a réglé les conditions des parties (2) ».

Fox a suivi en cela le courant public; pour ce qui reste à faire il va rentrer dans le sien et s'y maintenir sans changer. Aux entretiens suivants du ministre on ne se douterait pas de la faveur générale et de celle du grand monde de Londres pour la réconciliation des deux peuples, si déjà l'on n'était édifié sur la nature d'esprit que Fox apporte dans sa charge. Le comte d'Adhémar a la correspondance prolixe, outre que ses informations sont tout en dialogue et sans synthèse. Versailles trouve à cette fluidité le désavantage de laisser le soin de conclure et de se fixer à sa place; pour l'histoire du moment,

(1) *Ibid.* n° 128.
(2) 6 juin. *Ibid.* n° 178.

ce défaut sert du moins à faire voir de près non seulement les dispositions des deux peuples, mais aussi le peu édifiant spectacle politique où le jeu parlementaire a conduit cette Angleterre, si vigoureuse cependant quand il s'était agi de soutenir la guerre. L'ambassadeur est un Nîmois de 45 ans, d'Adhémar de Montfalcon. Il a eu à titre de colonel le régiment d'infanterie de Chartres et été ministre à Bruxelles depuis 1774. Il avait sollicité l'ambassade de Constantinople en 1777, où le comte de Saint-Priest la quitta, puis, étant maréchal de camp en 1781, recherché le poste de Londres dès les indices de paix. A la vérité, il était depuis 1778 premier écuyer de madame Elisabeth; ç'avait été probablement, de la part du roi, le titre déterminant pour le choisir. Bruxelles n'était pas l'endroit des grandes affaires ; aussi l'ambassadeur montre-t-il une entière soumission à les apprendre, demandant au ministre son opinion sur sa manière et de la redresser au besoin, toutefois n'y modifiant guère parce qu'il n'a pas précisement les facultés qu'il faudrait. Mais il est reconnaissant de la bienveillance dont se fait prodigue à son égard M. de Vergennes ; il voudra bientôt le lui prouver par un petit service de cour, en homme de cour qu'il est surtout, pour qui toute sûreté réside là. Le ministre l'a rendu porteur d'un pli pour lord Shelburne, d'un également pour lord Grantham, de cadeaux de Sèvres pour eux au nom du roi et, en son nom à lui, propriétaire dans le pays du plus grand vin de France, d'une barrique de sa cave. Au sortir de l'audience royale, il a bien été reçu chez Fox ; mais avant d'en avoir une à vrai dire ministérielle, c'est chez lord Shelburne qu'il dîne. Le duc de Chartres et lui sont les convives d'honneur ; lord Grantham assiste aussi, comme si rien n'était changé depuis auparavant; et, comme si l'on avait été encore auparavant, le représentant de Versailles transmet par son courrier les réponses des deux ministres de la veille aux gracieusetés du ministre du roi.

L'ex-Premier était retourné le lendemain à la résidence de campagne où avec Rayneval, à l'abri d'aucune autre oreille, il avait commencé à traiter cette paix presque achevée à présent. Peut-être plus encore qu'auparavant, il marquait de là, de sa main et en son français un peu anglais, mais bien expres-

sif, les sentiments plus semblables à ceux du ministre de Versailles envers lui (1).

Monsieur le Comte,

M'étant toujours fait un devoir de rendre justice à la noblesse et à la bonne foi que V. E. m'a fait éprouver sans la moindre nuance d'altération pendant tout le cours des affaires délicates que le dernier ministère avait à négocier avec elle, je dois être fort sensible aux témoignages honorables dont elle a bien voulu distinguer mes efforts pour lui manifester de ma part une conduite pareille. Il me serait impossible, Monsieur le Comte, de vous donner une idée juste du prix que je mets à l'invitation flatteuse que vous me demandez pour la continuation d'une amitié que j'ambitionne de conserver pour toujours. Monsieur le Comte d'Adhémar m'a fait l'honneur de me communiquer de la manière la plus agréable la commission qu'il en avait reçu de V. E. Je m'empresserai de cultiver et de confirmer la bonne opinion que vous voulez bien lui inspirer.

Votre Excellence me permettra de l'assurer que le changement arrivé dans ma position ministérielle n'en causera aucun dans mes vœux pour voir l'accomplissement parfait de l'ouvrage commencé sous l'heureuse auspice d'une confiance mutuelle. Je me tiendrai toujours intéressé dans l'exécution honorable et complète de tous les articles des préliminaires de la paix, et même d'avancer autant qu'il m'est possible les grands principes qui devraient en recommander la sagesse. Je suis persuadé qu'autant ils seront étendus, la durée de la tranquillité sera maintenue et qu'on en pourra tirer les moyens de faire cesser l'idée injuste d'une inimitié naturelle entre les deux nations, et au contraire d'y substituer la certitude d'une amitié solide à laquelle leur position réciproque et celle de l'Europe devrait naturellement les attirer, des certaines objets (*sic*) des jalousies une fois écartés.

J'accepte avec bien du plaisir le vin de Bourgogne dont V. E. m'annonce l'arrivée, et je la prie de me permettre de lui envoyer de la boisson de ma province. Ceci n'est certainement pas calculé pour donner une idée trop favorable de nos moyens de faire des échanges égaux dans un arrangement de commerce.

J'ai l'honneur d'être avec la plus haute considération et avec un attachement inviolable, Monsieur le comte, de V. E., le très humble et très obéissant serviteur.

A High Wycombe ce 19 may 1783.

SHELBURNE.

Lord Grantham en disait moins long, toutefois ce n'était pas moins solide, terminant par ces lignes qui résumaient sa lettre: « Je puis sincèrement assurer V. E. que je porterai avec moi dans l'espèce de retraite qui accompagne ma situation ac-

(1) *Angl.* T. 542. n° 126.

tuelle, les souvenirs les plus vifs et les plus constants de la confiance que V. E. m'a accordée ».

Avec d'Adhémar, Fox de nouveau, en audience ou dehors, va passer sans suite d'un détail à l'autre. Ou d'un état d'esprit à un autre, car pour sa personne les choses se compliquent à mesure que les jours se succèdent. Son intérieur frappe l'ambassadeur. « Vous n'avez pas l'idée, écrit celui-ci le 11 mai à « M. de Vergennes en particulier, du décousu de cette maison, « où l'on est servi par quelques valets de la plus mauvaise « mine, sur de assiettes des terres du pays ». Observation un peu vétilleuse d'un Français de Versailles ; mais elle donnait assez l'image de ce qu'était la « maison » quant à la politique. L'ambassadeur, ne tardera pas à dire, faisant allusion au renom de l'hôte (1) : « Ce ministre populaire est un étrange ministre « des affaires étrangères, et lorsqu'il aura perdu sa popularité, « ce qui s'achemine beaucoup, je ne sais ce qui lui restera » ; deux mois plus tard, le 2 août, il fera ce tableau moins flatteur encore, malheureusement véridique : « Il est impossible de suivre quelque chose ici. M. Fox éloigne les jours d'audience ; il écarte avec plus de soin encore les occasions de parler politique... Si supérieur souvent dans les affaires de son pays, on le voit avec peine au-dessous de lui-même lorsqu'il traite de celles de l'Europe. Il évite d'entrer en matière. Ce sont par conséquent des phrases décousues, des mots en l'air qu'il faut saisir, rapprocher, et tout cela peut-être pour donner un corps imaginaire à des choses qui n'ont aucune consistance dans son esprit... Il est amoureux d'une madame Shéridan avec laquelle il passe sa vie à la campagne. Il ne vient ici que des instants pour les heures de Conseil. Cette dame est la femme d'un homme de rien à qui l'on attribue beaucoup d'esprit. »

Ce sont, en effet, les objections de Fox ou ses poussées subites, qui retardent la conclusion. Tout le monde serait d'accord, mais il envoie à son ambassadeur en France l'écho des soudainetés qui lui viennent devant le nôtre, et comme c'est en France que la conclusion se discute, elle n'avance pas. En voyant d'Adhémar, Fox s'est d'abord confondu en expressions obligeantes ; toutefois, il a signalé dans la question du

(1) Le 30 mai.

Commerce « un point de difficulté réelle », et rendu sensible qu'il préférerait s'en tenir aux anciens traités, ne pas poser de nouvelles règles. Pour cela, le traité d'Utrecht surtout lui agrée. Le surlendemain l'ambassadeur va à sa réception ministérielle ; alors ce sont ses préoccupations personnelles qui le font parler. « Je vois qu'il y a des difficultés sur les moindres choses, se met-il à dire ; je n'en fais pas positivement des plaintes, car je n'ai pas le droit rigoureux. Ces diables de Préliminaires ! (Il les tenait à la main)... Ces vilaines gens m'ont lié de toutes les manières ; mais j'aurais cru trouver plus de facilités de la part de M. de Vergennes, surtout à l'égard des objets qui sans nuire à son ouvrage ni à la France m'auraient été fort agréables. C'eut été un moyen de nous donner mutuellement des preuves de condescendance. Vous sentez bien que dans la position où je me trouve c'est assez d'avoir leurs engagements à remplir. Je serais accablé de reproches si j'allais au delà. L'on ne manquerait pas de me dire qu'il ne valait pas la peine de déclamer si fort contre les Préliminaires pour leur donner ensuite par des mots positifs une extension que l'on avait eu l'adresse d'éluder ». Selon lui nous avions retiré de la paix « des avantages immenses » et nous devions tout à « la faiblesse de l'Angleterre. » C'est le 22 mai que Fox tient ce langage reflétant le manque d'autorité morale du cabinet dont il est la cheville ouvrière ; à quelques jours de là, le 27, il laisse voir le peu de solidité qu'à son alliance avec lord North. Il raconte qu'elle a été opérée par le fils de celui-ci. A quoi l'ambassadeur répondant que cela devait la rendre inébranlable, il réplique avec vivacité que oui, et qu'il a dit depuis au lord : « Que nous ayons bien ou mal fait, « nous devons, pour notre intérêt mutuel, persister dans la « plus intime union ».

Fox cherchait donc des objections dans les préjugés anglais, pour justifier le mal qu'il avait dit des Préliminaires et tourner vers lui l'opinion. Aussi se prenait-il à tous les mots pouvant accrocher et, par la différence que d'autres donneraient aux choses, le montrer, lui, différent des prédécesseurs qu'il avait renversés. A Versailles, où, sauf qu'on voulait fermement la simultanéité du traité entre toutes les parties belligérantes et où l'on ne signerait pas sans cela, où l'on ne visait

qu'à mieux fixer les termes dans les énonciations du premier acte, on avait tout de suite écarté ses fantaisies. Sur la première, cession par le roi de Portendick à l'Angleterre, répondu que « le roi n'y consentira jamais » ; sur la seconde, l'échange de Tabago pour Negapatnam, qu'elle « ne saurait être prise au sérieux ». Le 26 avril on a conféré avec Fitz-Herbert du contre-projet dont celui-ci vient de donner copie. Moustier était encore à Londres. On lui avait immédiatement, par office et de plus par un pli particulier, mandé qu'à faire figurer le traité d'Utrecht dans le nouveau traité on préférait une mention rappelant tous les anciens d'une manière générale ; que, relativement à Terre-Neuve, on voudrait faire dire que nous aurons la pêche *exclusive* de la partie de côte dont nous étions assurés. Encore laisserait-on le cabinet anglais, constater cela dans une déclaration ministérielle, s'il lui déplaisait de l'énoncer dans le texte même. M. de Vergennes a dans ce moment les yeux tournés vers le Levant. Catherine II menace Constantinople. Il revoit et complète les minutes de la correspondance, c'est Rayneval qui écrit. Connaissant Fox aussi bien qu'il a la notion de l'esprit de Londres, il fait dire à Moustier : « .... Je crains ainsi que vous que M. Fox ne suive les impressions de son amour-propre blessé et le besoin qu'il croira avoir de ne point se montrer plus facile que ses prédécesseurs, qu'il a vivement censurés ». Après avoir appuyé sur le désir du roi d'accéler la conclusion de la paix, de nouveau sur l'obligation qu'elle se termine en même temps pour tous les belligérants, le pli continuait, à propos de ce qu'avait dit Fox du vieil antagonisme régnant entre les deux nations : « Vous avez raison de penser que la défiance entre les cours de « Versailles et de Londres a pour principe sinon une erreur « populaire, du moins une erreur politique ; mais M. Fox a « raison de son côté en disant que cette erreur est ancienne « et qu'il faudra du temps pour la détruire. En Angleterre les « ministres peuvent penser sainement et s'élever au-dessus des « préjugés nationaux ; mais ils ne sont pas toujours les maîtres « de suivre l'impulsion de leur sentiment personnel ; les cir- « constances, leur position et surtout l'instabilité de leur « existence ministérielle leur font presque toujours la loi et « les tiennent dans la marche que la politique anglaise est

« accoutumée de suivre depuis plus d'un siècle. Cependant, il « est possible que le cabinet de Saint-James s'éclaire enfin sur « ses véritables intérêts et qu'il abandonne ses anciennes pré- « ventions. Je crois à M. Fox assez de force d'esprit pour « entreprendre et pour opérer cette révolution et il me sem- « ble que les circonstances actuelles seraient propres à se- « conder ses efforts ; mais le voudra-t-il et sera-t-il assez « longtemps en place pour achever son entreprise ? »

Or, de l'avis de Moustier, Fox aurait trouvé son amour-propre compromis à aller contre ce qu'il pensait être dans l'attente de la nation anglaise. C'est pourquoi il avait pris tout de suite pour cheval de bataille l'idée par lui émise sur le *commerce*, celle aussi de ne point parler d'*exclusive* à Terre-Neuve, celle également de ne pas conclure avec la Hollande sans en retirer des avantages pour la Grande-Bretagne (1). Avec le comte d'Adhémar il s'était de nouveau campé sur ce terrain, de sorte qu'à Versailles, en répondant au rapport dans lequel l'ambassadeur rendait compte de l'audience du roi, on écrivait encore que l'*exclusive* ne devait pas donner matière à contestation, qu'elle était « la base essentielle des arrangements » et que « l'article *commerce* paraissait tout simple, l'article 16 des préliminaires étant formel et M. Fox ne pouvant être soupçonné de vouloir l'éluder (2). Heureusement, dans l'intervalle, les choses s'acheminaient avec Fitz-Herbert, avec Manchester conséquemment. Dès le 16 mai on était à peu près d'accord de ce côté. Le 30, on retournait à Londres dix articles sur lesquels subsistait la suspension, tandis que tout le reste était remis à Manchester comme convenu. Seulement, Fox ayant admis que « l'exclusive » fût concédée en fait, avait déclaré tenir pourtant de lord Grantham que lui ne l'avait jamais écrite. Le ministre de Versailles revenait donc sur ce point. Fort des souvenirs de Rayneval, il expliquait d'une part qu'à la vérité le prédécesseur de Fox n'avait pas articulé dans les Préliminaires l'acquiescement à cette prescription, mais qu'une fois l'acte signé il avait eu du regret, senti qu'à tant faire que d'accorder la chose il n'y avait aucune raison de ne pas l'exprimer et que son idée était d'y

(1) Rapport de Moustier, du 28 avril.
(2) Dépêche à d'Adhémar, du 22 mai ; t. 542, n° 134.

venir quand il avait quitté le pouvoir. M. de Vergennes en prenait d'autre part occasion de confirmer par sa propre opinion celle de l'ambassadeur sur le ministre de George III, et de dire officiellement le bien qu'il pensait des ministres d'auparavant :

« J'ai depuis longtemps, monsieur, jugé comme vous des vues et du système de M. Fox. Ce secrétaire d'Etat s'embarrasse fort peu des conditions de la paix ; mais il voudrait trouver beaucoup de facilité de notre part, non point pour faire le bien de sa patrie, mais pour avoir un moyen de justifier ses clameurs contre les ministres avec qui nous avons traité. Selon nous ses prédécesseurs se sont conduits avec beaucoup de loyauté et je puis dire avec beaucoup de patriotisme ; nous nous manquerions à nous-mêmes en trahissant cette façon de penser et en livrant à la censure, par une lâche complaisance, des ministres que nous avons estimés. Quoi que l'on dise de leur caractère, je crois que ceux qui les inculpent auraient été plus embarrassés qu'eux s'ils eussent eu leur tâche à remplir ».

A tout prendre, il s'agissait, de notre côté, de mots à préciser, d'autres à changer, d'autres à ajouter pour mieux marquer le sens des articles précédemment écrits. Pour Fox c'était de dire un peu moins, s'il le pouvait, à plus forte raison de ne pas dire davantage. C'est comme un refrain chez lui. Dix jours plus tard encore, débattant avec d'Adhémar pour ou contre des expressions ou des équivalents, il répond : « J'adopte formellement les expressions des Préliminaires, mais je m'y tiens.... Toujours vouloir me faire dire plus que les Préliminaires n'ont dit, n'exigez pas que je fasse davantage ». Il souhaitait la fin, cependant : « Je voudrais avoir terminé avant la séparation du Parlement ; il me serait fort agréable de montrer cet ouvrage achevé » (2). Mais les mots n'étaient pas sans importance. L'ambassadeur n'en aurait pas été convaincu de soi, qu'il l'apprenait à cette heure même de lord Shelburne, plus autorisé que personne à l'en avertir. Ils avaient eu les jours précédents une longue conversation, et en la faisant connaître à Versailles, d'Adhémar avait dû laisser en blanc pour son expéditionnaire le nom de l'interlocuteur, si étroite surveillance était exercée envers les démarches de ce dernier et si soigneusement Shelburne avait recommandé le secret (3).

(1) *Angl.*, t. 542, n° 164.
(2) *Ibid.*, n° 185. Rapport d'Adhémar du 12 juin.
(3) Rapport d'Adhémar du 15 juin. *Angl.*, t. 542, n° 198.

Notre représentant mandait avec détail les particularités de cet entretien, qui avait duré plus de trois heures; elles ne sont pas le moindre titre de l'ancien ministre à la gratitude non de la France de Louis XVI uniquement, mais aussi des doctrines d'amitié internationale et des progressives relations économiques qui ont été un moment l'honneur de ce siècle-ci et qui reviendront certainement dans l'autre : « Mylord m'a fait « d'abord les plus grandes protestations de l'attachement per- « sonnel qu'il vous porte. S'il était ici, m'a-t-il dit, je lui par- « lerais comme à mon propre frère, et d'après la lettre qu'il « m'a écrite sur vous je crois pouvoir vous parler comme je « le ferais à lui-même. J'ai l'ouvrage de la paix extrêmement « à cœur. Je l'envisage comme le plus grand bien que j'aie pu « faire à mon pays ; mais s'il n'est pas achevé dans l'esprit « qui l'a fait naître tout l'avantage en sera perdu. Cet avan- « tage consiste essentiellement dans un traité de commerce « qui dégage notre administration des entraves grossières « qui obstruent la source commune de richesses. Plus vous « en aurez, plus nous en aurons.. De ce premier rapproche- « ment il résulterait, je l'espère, une liaison plus intime entre « deux nations dont la bonne intelligence assurerait la pros- « périté mutuelle ainsi que la tranquillité de l'Europe ». L'ambassadeur raconte qu'ils étaient seuls, déjeûnant fort cordialement sur une table à thé. « C'est ici, de cette manière, « avait poursuivi lord Shelburne, que j'ai commencé avec « M. de Vergennes, cet heureux ouvrage de la paix que l'on « attaque, que je soutiens ouvertement et que je désire « avec vivacité vous voir terminer bientôt ». Tout ce qui était de nature à faciliter la tâche et à indiquer la voie, il l'avait ensuite fait entendre : « Il m'a bien recommandé de « donner un sens bien clair et bien positif aux mots addition- « nels que l'on ajouterait aux Préliminaires relativement au « commerce. Il pense qu'il serait mieux de n'y rien changer « du tout que de ne pas employer l'évidence ».

Pour souhaiter d'en finir, Fox avait de plus en plus le motif de se faire bienvenir du Parlement. Son gouvernement éprouvait des avant-coureurs d'opposition non négligeables. Il venait de n'avoir que très juste et à grand peine une majorité suffisante, dans une affaire ministérielle. En outre, ses démons-

trations à lord North sur la nécessité de rester unis ensemble n'avaient pas l'entière efficacité qu'il supposait. Les premiers jours de juin, d'Adhémar avait eu l'occasion de causer avec le lord dans une réception chez lord Carlisle. Celui-ci faisant remarquer au ministre l'attrait des dames françaises qui étaient présentes, lord North avait répondu avec enjouement : « Je suis de votre avis, cela me rapproche des opinions favo- « rables à la paix ; M. l'ambassadeur, je vous prends à té- « moin de ma nouvelle profession de foi ; je voudrais avoir « toujours eu des motifs aussi louables pour changer de sen- « timent ». Et comme alors le Français le complimentait de sa gaieté, la comparait à celle qu'en affaires on avait connue au duc de Choiseul, lord North avait répliqué par ce retour sur lui-même, significatif déjà quoique en passant : « A présent, « monsieur, plus de comparaison, je ne peux qu'y perdre ; « je n'aime pas à me comparer, pas même avec moi-même ». Peu après, à la cour, bien qu'en riant aussi, il lui avait parlé de son propre rôle avec une arrière-amertume rendue encore plus sensible par la gracieuseté qu'il montrait à l'interlocuteur, lui disant que « M. Fox devait s'applaudir d'avoir à traiter avec le ministre et l'ambassadeur de France », allant jusqu'à ajouter : « Il m'ont fait malgré moi chef de la Tréso- « rerie, et puis rien, et puis ministre ; je n'ai rien fait de « moi-même que ce qu'il aurait fallu peut-être ne pas faire ». Tout cela, n'écrivait pas sans raison d'Adhémar, « d'un rire forcé qui ne change pas le fond des choses » (1). D'autre part, venaient de la bouche du roi George les paroles les moins en rapport avec les tiraillements mesquins et embarrassés par quoi Fox pensait peut-être se poser en politique supérieur ; paroles les mieux faites, qui plus est, pour consacrer la réconciliation des deux peuples et montrer la paix comme positive. Le 21 juin, Madame de Charlus rentrant en France, d'Adhémar lui confie pour M. de Vergennes une lettre qu'il voulait placer en mains sûres ; c'est un plaisir d'historien que d'en transcrire ce qui suit. L'ambassadeur se trouvait avec M. de Guines, George III les avait recherchés ensemble (2) :

« ....Sa Majesté, pendant le cercle, nous avait acculés dans un coin de l'appartement où il ne pouvait être entendu que de nous deux. Il nous a

(1) Londres le 6 juin, *Angl.* n° 178.
(2) *Angl.*, t. 543, n° 23.

parlé avec une ouverture aussi surprenante que pleine de bonté. La conversation nous avait conduits à des choses obligeantes sur le voyage de M. de Guines, à des généralités relatives à la fréquentation qui s'annonce entre Paris et Londres. Le roi me dit : « J'espère que vous serez assez long-« temps ici pour voir ce concours parfaitement établi... Nous n'avions pas « besoin de cette guerre pour nous apprendre que vous étiez estimables ; « mais vous vous êtes conduits d'une manière si respectable dans toutes « les occasions que rien au monde ne pourra vous faire plus d'honneur ». Et tout de suite le roi m'ajouta : « Que fait-on à présent en France de l'af-« faire de M. de Grasse ? C'est un homme qui s'est battu d'une manière « très distinguée. J'en ai parlé à l'amiral Rodney et à vingt officiers de la « marine, ils s'accordent tous à dire qu'il n'y a pas du tout de sa faute « dans le malheur qu'il a éprouvé, qu'entouré par ses ennemis et hors « d'état de manœuvrer il lui était impossible d'échapper ». Le roi a donné ensuite de grands éloges à M. de Vaudreuil ; il m'a parlé aussi avec beaucoup de détail des talents de M. de Guichen, que la nation anglaise regarde comme un grand tacticien ; pour M. de Suffren, il a été élevé au-dessus de tout, et l'on a véritablement pour lui, à Londres, une sorte d'estime qui va jusqu'à la vénération. Le roi m'a ajouté : « Votre « marine a singulièrement acquis ; tous nos officiers disent que vous ma-« nœuvrez mieux que nous.....». Il s'étendit avec dérision sur le ministère de M. de Sartine. « ...M. de Castries a donné une impulsion toute nouvelle à « ce département, nous nous en sommes bien aperçu » ; et puis, portant la tête entre M. de Guines et moi, il nous a dit tout bas : « Quand nous « savions que vous étiez seuls, nous n'avions pas grande envie de vous « rencontrer, mais lorsque vous aviez des Espagnols, nous augmentions « de confiance ». Le roi a terminé en me répétant « qu'il ferait l'impossi-« ble pour conserver la paix ».

Augures pleins d'espérances; Vergennes reçut bientôt après un pli personnel de Fitz-Herbert qui confirmait. Fitz-Herbert avait été tout récemment nommé ministre plénipotentiaire à Pétersbourg. Il était parti de France muni, pour l'autre cour, d'une lettre où le ministre du roi disait tout le bien qu'il avait appris à penser de lui. Au moment de quitter Londres, voulant remercier encore, il mandait que dans son audience de congé, à vingt occasions, Georges III lui avait témoigné ses sentiments pour le roi Très Chrétien et le désir qu'il ressentait que les liens de l'amitié qui venaient d'être établis fussent rendus indissolubles à jamais (1). « Et je puis ajouter, « continuait-il, que ce que le roi m'a dit à cet égard est le « vœu général de toute la nation. Un de vos voyageurs (je « crois M. de Conflans) a dit ici, en parlant de l'estime et de

(1) *Angl.*, t. 543, n° 40 : Londres le 27 juin.

« l'amitié que les deux nations se portaient réciproquement, « qu'il était à espérer et à croire que nous n'aurions plus de « querelles ensemble, mais si contre toute attente ce malheur « arrivait, il faudrait au moins appeler une pareille guerre « *une guerre civile* : et ce propos a été généralement senti et « cité, non seulement comme un mot rempli d'esprit et de « grâce, mais comme un mot d'un grand sens et d'une grande « vérité ».

Au reste, ni l'un ni l'autre des deux gouvernements ne doutait que la conclusion de la paix ne fût prochaine. Le 18 juin, le duc de Manchester était mis en possession de nouveaux pleins pouvoirs de son souverain pour la signer, Vergennes recevait ceux du sien, les leurs les représentants des puissances médiatrices l'Empereur et la Russie (1). Car le ministre de Versailles n'avait point consenti à brusquer les médiateurs en se passant d'eux, comme on y était porté à Londres, Fox en particulier. C'était la paix européenne, que poursuivait M. de Vergennes. Mettre fin, par la réconciliation de la Grande-Bretagne et de la France, à la trop longue période de guerre où leur animosité réciproque avait entretenu le continent tout le siècle, ouvrir ainsi une ère nouvelle, à ce grand changement visait en lui l'homme d'État. De la naissance de ce renouvellement il voulait que les puissances du continent étant les parrains, devinssent comme des garants de durée. Il avait tout d'abord écrit que « les préliminaires « convenus et signés, toutes les puissances belligérantes pour- « raient passer un office distinct aux deux cours médiatrices « pour leur témoigner la sensibilité qu'elles éprouvent de la « disposition qu'elles ont manifestée de contribuer à la récon- « ciliation générale » (2) ; malgré l'absence complète de l'une et l'autre de ces deux cours aux négociations, il ne s'était pas départi de trouver utile cette prévenance, et les choses allaient se passer comme il s'était proposé qu'elles fussent.

IV

Si Fox se disait désireux d'en finir et si l'opposition, qui grandissait, le lui faisait de plus en plus souhaiter, pensant

(1) *Ibid.*, n° 7, ceux de Manchester, de l'Empereur et de la Russie, en latin.
(2) *Angl.*, t. 540, n° 117, projet de lettre à leurs Majestés impériales.

la conjurer le traité de paix en mains, les hostilités qui paraissaient près de s'ouvrir entre la Russie et Constantinople vinrent le retenir encore. L'idée l'avait pris, la vieille idée politique anglaise à défaut d'une plus élevée, qu'en s'offrant du côté qui serait profitable à un moment donné il remettrait sur pied la Grande-Bretagne et la dégagerait des conditions auxquelles il fallait maintenant la plier. De là une obstination de plus contre les demandes de Versailles. Deux mois pleins s'écouleront à continuer de tirailler soit les substitutions ou les additions de mots dans le projet de traité, soit la nécessité d'en avoir fini avec toutes les parties avant de conclure. Aux yeux de l'Europe d'alors, un des titres incontestés de M. de Vergennes fut d'éteindre par le rapprochement de l'Impératrice Catherine et du Sultan la conflagration près de recommencer. Le 20 juin, le ministre en annonçait le but à d'Adhémar et le chargeait d'y amener Fox (1). Toutefois, devant l'éventualité d'une perspective contraire, il renonce aussitôt à la plupart des menus détails qu'il avait demandés. Le même 20 juin il est tombé d'accord avec Manchester, se contentant de l'à peu près d'une contre-déclaration au lieu de « l'exclusive » et des autres points ; il a même proposé, puisque la cession de Négapatnan aux Hollandais irritait Fox, d'amener ceux-ci à l'acheter (2). Pendant ce temps Fox se dérobait aux ambassadeurs ; la situation intérieure le pressait davantage chaque jour, la coalition qui avait fait le cabinet de lord Portland se démembrait. « Je suis au milieu d'un ministère tout occupé de sa propre existence, mande d'Adhémar à M. de Vergennes personnellement (3), et qui ne compte pour rien ce qui se passe en Europe. Je vous jure, M. le comte, que le secrétaire d'État des affaires étrangères est uniquement attentif à son intérêt personnel et que son insouciance est égale à son ignorance politique ».

Dans ce plein moment des affaires du Levant, le ministre du roi écrivait sur elles à l'ambassadeur avec le feu que lui donnait la conscience de leurs conséquences possibles, trop

(1) *Ibid.*, t. 543, n° 13, minute de sa main.
(2) *Angl.*, t. 543, n° 22.
(3) *Ibid.*, n° 77.

bien apprises autrefois par lui sur les lieux mêmes (1). D'Adhémar s'efforçait d'en entretenir Fox, qui n'apportait pas moins de persistance à s'en taire. L'ambassadeur est allé le joindre dans un salon de Londres et n'a obtenu de lui que des banalités, d'apparences partiales d'ailleurs pour la Russie. Banalités mêlées de quelque impatience de terminer le traité, afin qu'il en soit fait mention dans le discours du roi au Parlement. A cette fin, ce serait sans que les Hollandais y figurassent. Une audience, le 6 juillet, a été de nouveau nulle ; Fox a seulement vanté la condescence extrême par lui témoignée envers Versailles : « Nous promettons dans notre contre-déclaration de ne pas vous molester par notre concurrence, ce qui équivaut bien au mot *exclusif* ; j'imagine que M. de Vergennes sera satisfait d'une expression qui lui donne la chose sur laquelle il n'a réellement pas de droit » ; l'ambassadeur souligne et non à tort cette montée d'outrecuidance, à défaut d'autre affirmation du ministre.

Dans la diplomatie du dernier siècle, le comte d'Adhémar a-t-il été suffisamment qualifié pour que son opinion sur l'état politique de l'Angleterre à cette date fasse complète foi devant l'histoire, on peut le mettre en question. Du moins on doit citer les renseignements qu'il donne, n'étant nullement contredits de Versailles. Il est répandu dans le monde de Londres, il est bienvenu du roi Georges, tenu chez lord Shelburne pour pleinement estimé par Vergennes : ce qu'il dit a quelque autorité. En tout cas, il s'est instruit des précédents ; c'est sensible à un détail qu'avait autrefois transmis Gérard, sur les raisons cachées pour lesquelles Georges III persistait dans la guerre contre les Colonies unies ; d'Adhémar avait dû puiser ce détail dans les rapports de son arrière-prédécesseur, ou bien l'emprunter aux mêmes sources que lui : « Le brigandage parlementaire est à son comble. Les amis de « cette coalition sont pour la plupart des hommes sans « mœurs, sans principes, sans fortune, et par conséquent dans « la dépendance de leurs places, ce qui détruit tout espoir de « trouver en eux des volontés et des démarches analogues à « la raison. Il n'y a ici qu'une seule influence, celle de l'ar-

(1) Notamment par une dépêche dont la minute est de sa main, en date du 7 juillet. *Ibid.*, n° 68.

« gent. C'est cette cupidité, d'où résulte l'attachement pour « les places, qui sous le ministère de lord North a précipité « la Grande-Bretagne dans la guerre que le roi a terminée si « glorieusement... Jetez un coup d'œil en arrière, vous verrez « l'esprit de démence présidant aux conseils, les fautes, les « extravagances accumulées et cependant une opposition « (quoique criminelle dans ses vues) donner souvent au minis- « tère des conseils lumineux et des avis très sages, non suivis « parce qu'il fallait rester dans ses places, accumuler de l'ar- « gent et s'enrichir en ruinant son pays.... Les traitants qui « fourmillent ici, les agioteurs de toute espèce, les entrepre- « neurs, constructeurs et autres dont la guerre assure la for- « tune forment une rumeur populaire qui force le gouver- « nement à sacrifier le reste du royaume à la cupidité de la « capitale.... » C'est le 18 juillet, que l'ambassadeur parlait ainsi (1) ; on juge à son langage combien Shelburne était vraiment homme d'État, en voulant sortir l'Angleterre de ce bas fond. D'Adhémar est écœuré de ne parvenir à rien tirer de Fox sur ces affaires des Russes et des Turcs, qui inquiètent le continent et pas seulement Versailles. Il se demande si vraiment l'Angleterre pense à prendre parti, si le roi Georges, dont les intentions s'attestent si pacifiques et qui ne les a jamais mieux manifestées qu'à lui, permettra que l'on en revienne aux armes ; il répugne à le penser parce que, continue-t-il : « L'Angleterre n'est plus ce qu'elle était autrefois. « Les grands partis n'existent plus. L'on ne sait à qui s'adres- « ser, avec qui s'entretenir pour inspirer ou combattre cer- « taines opinions; il n'y a plus de point de ralliement, les « noms seuls existent. Les opinions n'ont aucune consistance, « les principes n'existent pas. Chaque capitaine fait des incur- « sions et pille de son côté. Vous voyez le ministère actuel s'ho- « norer du wighisme qu'il professe et s'opposer aux réfor- « mes les plus raisonnables et les plus avantageuses. Des « hommes qui se sont offensés mutuellement, qui se sont « traités en public comme des misérables, dont la réputation, « l'honneur a été vingt fois compromis par leurs attaques « mutuelles, ces hommes à qui dans notre éloignement nous

(1) *Angl.*, t, 543, n° 99.

« accordons quelque estime, se réconcilient à la face de « l'Europe pour former la plus indécente et la plus perfide « coalition dont le monde puisse jamais être scandalisé. Je « dis perfide parce que les deux membres se haïssent et se « méprisent également ». Sur Fox en particulier se concentrent les réprobations et portent les griefs. D'Adhémar ne méconnaît pas le grand parlementaire, l'orateur dont l'habileté se déploie dans les débats avec « une force et une hardiesse qui subjugue » ; mais il ajoute « dont la témérité qui lui fait tout entreprendre et la grossièreté dont il accompagne souvent ce qu'il dit, font craindre à la fois le caractère et les formes », et en lui il voit un politique « absolument commun », ignorant son département d'ailleurs, n'apportant en général nul intérêt aux affaires du dehors, « ne s'échauffant qu'en tant qu'il a en vue d'obtenir quelque « condition favorable, non pas pour le bien qui en résulte, « mais pour l'avantage qu'il en prendra sur ses rivaux ». Il est persuadé que, dans la situation, Fox ayant toujours affecté de montrer ses regrets et de parler des prétendus moyens qu'on avait, les chefs de la marine murmurant contre la paix, la nôtre étant supposée dans un état déplorable, avec sa disposition personnelle contre une paix qui blesse son arrogance anglicane « ce ministre immoral, avide et person- « nel n'aura rien de sacré, qu'il opinera pour la guerre, où « il puiserait en eau trouble avec l'apparence d'un mérite en « donnant à l'Angleterre des alliés puissants ». En présence de ces causes de doute multiples, le représentant de Versailles n'ose pas se reposer sur la volonté de Georges III, les moyens d'un roi d'Angleterre devant se mesurer aux intérêts et se multiplier à la faveur des dépenses et des armements que la guerre nécessite. Il se pose donc la question si l'on trouverait en ce prince la force convenable pour résister à son ministère, et à sa nation si elle voulait la guerre ? Arguant alors des dernières circonstances, il écrit : « Ce que nous venons de « voir dans l'élévation de lord Shelburne, que le roi haïs- « sait, et dans la chûte de ce ministre qu'il avait fini par « aimer et qui a été détruit et remplacé malgré lui par une « coalition méprisable et méprisée, cet exemple doit effrayer,

« si l'on avait besoin d'une volonté ferme de la part de S. M. « Britannique ».

Ces explications du 18 juillet suivaient une dépêche de M. de Vergennes, qui en avait rédigé la minute. Elle ne se plaignait pas moins que l'ambassadeur de l'inertie de Fox et du calcul qui paraissait la dicter. Le ministre du roi, dans une dernière conférence avec Manchester venait de terminer entièrement le traité définitif d'Angleterre et France. Du côté de l'Espagne, toutefois, rien n'avançait quoiqu'on eût semblé en avoir fini avec elle il y avait quinze jours ; de même avec les délégués Américains. Auprès de ces derniers Fox avait remplacé Oswald, l'homme de Shelburne, par Hartley, celui de North, et il le laissait sans ordres. « On lui en annoncait qui n'arriveraient point, mandait-on de Versailles, impatienté de retards jugés voulus. Je ne sais pas concilier le désir que M. Fox exprime d'en finir, avec les entraves qu'il semble faire naître à la conclusion. Ce système peut très bien être de lasser notre patience et de nous amener à signer indépendamment de cet allié. Mais j'espère le convaincre par le fait que la nôtre est inépuisable. Si nous avons signé les préliminaires sans les Hollandais, c'est qu'aucun engagement ne nous liait à eux (1) ». A la fin, Fox se décide à sortir de cette indécision, que tout indique pour cherchée. Ce n'est point tout de suite et franchement, cependant il s'accommode au parti de la paix simultanée telle qu'il est parvenu à en limiter le prix pour la Grande-Bretagne. D'Adhémar l'a vu « très effaré » d'abord du refus de Vergennes de signer sans que les Américains signent de leur côté, disant que « les articles qui les concernent sont isolés, ne font point partie des Préliminaires, que ce sera l'affaire d'un traité séparé », puis se rendant et trouvant bon que ces articles soient conclus en même temps que le traité définitif (2). Sur les affaires du Levant, l'ambassadeur n'avait pu jusque-là obtenir de lui que le silence ou des réponses évasives ; trois jours après Fox lui remet une note ministérielle portant que « Le roi d'Angleterre est sensible aux démarches dont il a été l'objet en vue d'obtenir son action auprès de la Russie, mais que dans la position actuelle et jusqu'à ce que

(1) *Angl. Ibid.*, n° 74.
(2) *Post Scriptum* du 3 août au rapport du 2 ; *Ibid.*, n° 157.

les traités définitifs soient signés il ne trouve opportune aucune intervention de sa part quant aux affaires générales de l'Europe (1) ». Peut-être, sachant n'avoir rien à attendre de ce côté, colorait-il de ce motif sortable l'abstention expectante dans laquelle il s'était tenu, en tout cas comptant sans doute peser sur M. de Vergennes pour le décider à signer la paix sans attendre nos alliés.

V

Les difficultés avec l'Espagne sont enfin levées entre l'ambassadeur anglais et celui de Madrid. Mais quelque chose reste, ce sont les Hollandais. Le jour même où Fox accouchait, M. de Vergennes avait écrit au duc de Manchester que les médiateurs étaient prêts à prendre connaissance du traité de paix, que du moment où l'accord existait quant aux trois nations, rien ne s'opposait à ce que les clauses fussent soumises à ces derniers, de sorte que l'on pouvait fixer à un jour prochain une audience commune avec eux. « J'ai grande impatience, lui marquait-il, de voir les choses au terme heureux où nous pourrons nous féliciter d'avoir consolidé le bonheur public par la signature du traité définitif (2) ». A la vérité, il lui demandait de presser son gouvernement au sujet des instructions devant permettre d'en terminer avec la Hollande. Manchester et le ministre du roi se renvoient à 10 jours ; alors c'est toujours ce côté qui arrête. Le 13, Manchester informait Vergennes que tout était arrangé avec les Américains, que l'on signerait avec eux au moment où signeraient l'Angleterre et la France ; il ajoutait que les Hollandais manquaient encore, mais qu'ayant eu tout le temps de se décider il n'y avait point lieu de les attendre ; en outre ceci, soit de son inspiration personnelle, soit à raison d'un ordre de Fox pour se faire valoir : « Il ne faut pas que je vous cache que par des dépêches reçues hier matin on ne mande que les divers délais survenus à la signature des traités ont donné de l'ombrage à ma cour (3) ».

(1) Lettre du 7 août ; *Ibid.*, n° 167. La note suit, n° 168.
(2) *Ibid.*, n° 168.
(3) *Angl.* t. 544, n° 7.

A paraître ainsi, en fin de compte, douter de la droiture du gouvernement du roi et de la sienne, c'était toucher aux points les plus sensibles chez M. de Vergennes. A la fois on visait encore à lui faire abandonner l'allié qu'il avait suscité contre l'Angleterre, qu'il tenait d'autant plus à garder d'elle. Une heure ne s'écoule pas avant qu'il marque à l'ambassadeur la satisfaction de la solution obtenue, qu'il le remercie de l'avoir hâtée ; mais laisser là les Hollandais, positivement non. Il rappelle qu'il n'a pas cessé d'insister pour que, de Londres, Manchester soit mis à même d'entrer en pourparlers avec eux ; le 10 seulement ç'a été possible ; leurs représentants n'ont pu que hier envoyer un courrier pour être autorisés à conclure : aucun retard n'a donc eu lieu dont il soit responsable et dont la Cour de Londres ait juste sujet de prendre ombrage (1). Réponse de courtoisie envers l'ambassadeur, elle ne lui suffit pas. Il ne veut point rester sous cette façon, par trop anglaise, de se disculper de lenteurs intentionnelles en lui en imputant la cause. D'Adhémar avait relaté des propos du même genre, il le met donc au courant par provision. Au point où l'on en est celui-ci devra se taire ; mais pour le cas où les mêmes insinuations dont Manchester s'est chargé reviendraient à ses oreilles, il lui écrit, le lendemain : « Je ne comprends pas comment M. Fox a pu s'étonner « de ce que j'ai dit à M. de Manchester à l'égard des Hollan- « dais et des Américains. Il a toujours été entendu que toutes « les parties belligérantes feraient leur paix en même temps. « Ainsi je n'ai rien dit de nouveau, et surtout je n'ai rien dit d'absurde (2) ». Il avait, d'ailleurs fait déjà davantage. On voit par sa correspondance avec Madrid que dès le 6 août il informait les plénipotentiaires hollandais à Paris que c'était, pour les Provinces-Unies, absolument l'heure de se décider, que, si leurs instructions se prêtaient à ce qu'ils prononçassent la cession de Négapatnam à l'Angleterre ils le fissent, mais que nous avions intérêt, même la nécessité d'en finir (3) ».

Aussi bien, les plénipotentiaires hollandais avaient articulé cette cession. La même dépêche du 14 le faisait connaître à

(1) A Versailles le 13 août, *Ibid.*, n° 8.
(2) A Versailles le 14 août ; *Ibid.*, n° 9.
(3) *Espagne*, t. 611, n° 62.

d'Adhémar. Le ministre n'est plus préoccupé que de cette république des Pays-Bas qu'il a entraînée dans la politique française, et l'on va voir qu'il a été loin de l'abandonner, comme on lui en a fait quelquefois le reproche. Il s'autorisait de la résolution enfin prise pour dire à d'Adhémar : « Au moyen « de quoi, si M. Fox est de bonne foi, il n'y a plus de difficulté « sérieuse avec la République. Restent deux articles auxquels « les ambassadeurs n'ont pas osé prendre sur eux de consentir « et ont cru devoir expédier un courrier pour demander des « instructions. Il y aurait mauvaise grâce à ne pas leur accor- « der quelques jours de délai. Ces observations convaincront « M. Fox que nous avons toujours été conséquents dans nos « procédés comme dans nos principes, et que, si la paix n'est « pas encore signée, ce n'est aucunement de notre faute ». Si toutefois l'impatience vient à présent de Londres, c'est peut-être que l'on n'y répugne guère à ce que la situation demeure indécise avec les Provinces-Unies. Peut-être aussi à cause de visées particulières à Fox : d'Adhémar mandera peu après qu'en l'absence du Parlement celui-ci « s'occupe de déprécier les uns, de gagner les autres » et ce successeur de Shelburne et de Grantham va faire une affaire de bourse de la signature définitive (1), deux raisons pour une de presser. Manchester se sert de l'ambassadeur de Madrid, Aranda, pour peser sur M. de Vergennes. Le 23 août, un billet de l'Espagnol informe le ministre d'instances de son collègue d'Angleterre pour hâter la terminaison, mais que les Hollandais demandent encore trois semaines. Il fallait donc exiger de ces alliés encombrants une solution finale. Vergennes y apporte du moins tous les tempéraments possibles. Il répond de suite et emploie aussi Aranda. Il donne d'abord à ce dernier une raison du retard paraissant propre à la France : l'Angleterre n'a pas encore acquitté des indemnités stipulées pour des pillages subis par nos nationaux à Saint-Eustache. Il ajoute après cela l'expresse assurance que non moins que personne il souhaite de terminer ; donc, qu'Aranda fasse entendre cela aux plénipotentiaires hollandais présents à Paris ; qu'il leur dise que la signature ne saurait être différée passé le mois courant, et

(1) Rapport du 6 septembre, *Ibid.*, n° 79.

qu'un courrier devrait être expédié par eux pour le faire savoir à leurs mandants (1). En quoi M. de Vergennes est, comme toujours, absolument sincère. Il en avait un motif de plus dans l'état des affaires entre la Russie et les Turcs, il l'a dit au même moment à son ambassadeur à Madrid en lui parlant de ces longueurs d'où il aspire à sortir : « Je le sou-« haiterais d'autant plus que je voudrais bien n'avoir plus à « m'occuper que des affaires de l'Orient, dont l'aspect devient « chaque jour plus alarmant ». Il a d'ailleurs écrit à d'Adhémar, le même jour, que si de nouveau les Hollandais restent inertes, il demandera à Manchester de constater avec lui ministériellement, c'est-à-dire pour pouvoir y revenir après, les points proposés par sa Cour ; que pourtant il attend mieux, les Etats généraux ayant dû délibérer la veille sur les points en souffrance ». Mais il pressentait peut-être que de leur part il n'arriverait encore rien de net, car il ajoutait : « Assurez « M. Fox, que je suis au moins aussi impatient que lui ; qu'il « en a la preuve par la promptitude avec laquelle j'ai levé « toutes les difficultés qui concernaient la France, et que je « le crois trop éclairé et trop pénétré de ce que doit une « grande puissance pour ne pas sentir que le roi ne pouvait « point faire la paix sans attendre que les Hollandais fussent « en mesure de terminer de leur côté, ou au moins sans être « dans les cas de la constituer dans leur tort (2) ».

VI

Mais il fallut prendre le parti de réserver les intérêts de la Hollande. Entre l'ambassadeur anglais et le ministre du roi, la constatation ministérielle fut écrite. Dans ces entrefaites, les délégués Hollandais consentirent préliminairement à ce qui leur était proposé. On put alors terminer. Le 3 septembre, les plénipotentiaires des deux couronnes signèrent le traité définitif. Il avait été besoin de six mois passés pour y parvenir, et à peine ses dispositifs différaient de ceux des Préliminaires ! A part son protocole, très étendu ; à part l'addition au texte

(1) *Angl., Ibid.*, nos 23 et 24.
(2) A Versailles le 24 août, *Ibid.*, no 40.

lui-même du texte des pleins pouvoirs donnés par les Majestés contractantes à leurs représentants, de ceux émanés des Majestés assistantes à titre de médiatrices, invitées quoiqu'elles n'eussent été en rien effectives ; à part deux « articles séparés » portant réserve l'un de toute contestation quant aux titres donnés aux personnes, l'autre quant à la dérogation apportée aux usages des cours par l'emploi de la langue française, il n'y avait presque rien que les Préliminaires ne continssent. Dans l'article premier seulement, une ample formule d'engagement réciproque à observer et faire observer la paix libellée aux articles suivants ; dans l'article second, l'énumération de la série des traités intervenus entre les deux parties depuis celui de Westphalie, et la déclaration commune d'y rester obéissants et fidèles. En pendant aux « déclarations » par lesquelles Fox avait enrayé les négociations, le roi Louis en faisant une, à son tour, qui déterminait, en toute similitude avec les principes ayant inspiré les démarches de ses mandataires, l'esprit dans lequel il accédait aux clauses et s'y conformerait. Le peu de propension au retentissement de ses actes qui caractérisait le ministre du roi fit qu'il ne voulut d'autre bruit de cette fin, en soi considérable, sinon l'insertion de l'article suivant, par supplément à la *Gazette de France* du vendredi 5 septembre 1783 :

Le traité préliminaire de paix entre l'Angleterre et les Provinces Unies des Pays-Bas a été signé à Paris le 2 de ce mois. Le lendemain 3 s'est faite également à Paris la signature du traité définitif entre les Etats-Unis de l'Amérique septentrionale ; le même jour, les traités définitifs entre le roi d'Espagne et le roi d'Angleterre, et entre Sa Majesté et Sa Majesté Britannique, ont eu lieu à Versailles.

M. de Vergennes n'était pas attentif aux seules convenances diplomatiques, mais essentiellement désireux, aussi, de laisser sa trace dans les documents destinés à fixer les faits, et non d'y prendre occasion d'un fracas passager. Il avait soin, le même jour, d'exprimer à Fox le sentiment d'une satisfaction poliment supposée commune, et surtout de marquer une nouvelle fois l'inspiration qui l'avait dirigé dans la politique, osée avec tant de justesse et tant de suite patiente et droite, que consacrait le traité unissant

désormais les deux cours. Hartley retournant à Londres, il le chargea d'une lettre pour le secrétaire d'Etat du roi Georges (1), « afin, écrivait-il à d'Adhémar, de me féliciter avec « lui de la signature de nos traités définitifs (2) », et il continuait par ceci, dont les événements ont presque fait une prédiction : « Je vous prie d'y ajouter les assurances les plus « affirmatives du désir que j'ai de contribuer en tout ce qui « peut dépendre de mes soins à resserrer et à rendre inviola- « ble la bonne intelligence qui vient de s'établir entre nos « nations... Si la France et l'Angleterre s'entendent, leur « poids réuni sera d'un grand effet pour le bonheur public « comme pour le leur propre. Si elles se divisent, elles ne « seront que l'instrument actif des passions d'autrui, et elles « achèveront de s'épuiser pour se créer des rivaux qui bientôt « leur feront sentir toute la force de leur ascendant ».

Fox, lui, fut plus tardif. C'est seulement en réponse qu'il prit la plume et il pensa faire assez que d'annoncer directement à M. de Vergennes ce qui s'était effectué avec les Hollandais le 2, avec l'Espagne et les Etats-Unis après, en se disant comme par occasion « heureux de la confection tant désirée de « cet ouvrage dont l'accomplissement avait si longtemps réuni « les vœux des deux cours pour le bien de l'humanité » (3). Plus pressé, en réalité, de tirer parti du fait pour son intérêt propre, il avait, à peine informé que l'on devait signer à Versailles le 3, annoncé officiellement la paix au lord-maire de Londres et fait la même communication à tout le corps diplomatique. « On avait hâte de produire une grande hausse des fonds », mandait d'Adhémar à Versailles (4). Aussi ne modifiait-on pas là, dans un sens favorable, les appréciations sur le ministre anglais qu'y causaient les six mois passés à se morfondre devant ses indécisions préconçues. Le 19 septembre était dressé et signé avec Manchester le procès-verbal constatant l'échange des ratifications du traité ; mais la veille, M. de Vergennes avait, également sans nulle hésitation, signé l'expédition à notre ambassadeur d'une dépêche de la main de Rayneval,

(1) La minute s'en trouve : *Angl.*, t. 544, n° 75.
(2) *Ibid.*, n° 77.
(3) *Ibid.*, n° 83. « St-James, 6 septembre, à 11 heures du soir. »
(4) Rapport du 6 septembre ; *Ibid.*, n° 79.

dans laquelle il s'en fallait que rien fut à la louange de Fox (1). Elle imputait ouvertement la hâtive divulgation de la paix par le ministre de Londres à l'intention, chez lui, d'empêcher que Versailles ne proposât un nouveau délai en faveur de la Hollande; après quoi, constatant en conséquence qu'il avait raisonné ainsi à l'opposé de ce qu'il aurait pu faire parce qu'il était « méfiant et cauteleux par caractère », elle portait : « Cette « réflexion m'afflige parce que je prévois que nous serons « forcés d'être constamment sur nos gardes, et de beaucoup « ergotter dans toutes les affaires que nous aurons à traiter « avec lui ; les circonstances actuelles auraient exigé un mi- « nistre anglais plus confiant, et surtout plus pénétré que ne « l'est M. Fox des véritables intérêts de sa patrie : je crains « bien que l'affaire du Levant ne nous mette souvent dans le « cas de faire cette dernière réflexion. » Le 27 seulement, Fox remit à un secrétaire d'ambassade nommé à Paris, une lettre personnelle pour M. de Vergennes ; il y prodiguait les paroles louangeuses, non cependant sans laisser voir que la paix n'avait pas à ses yeux tout le prix qu'elles semblaient lui attribuer.

La minute définitive du Traité de 1783 est dans nos archives, chaque article sur un feuillet séparé. M. de Vergennes y a écrit de sa main les corrections, additions ou changements convenus, et M. de Manchester visé de la première lettre de son nom chacun de ces feuillets destinés à faire preuve. L'acte est compris en vingt-quatre articles, plus les deux articles séparés (2). Vient ensuite la contre-déclaration du roi, visant la déclaration du roi d'Angleterre (3). Suit un exemplaire de l'imprimé qui fut fait à l'Imprimerie Royale, en 35 pages in-4°, contenant d'ailleurs le texte de tous les pleins pouvoirs et des pouvoirs de médiation que l'acte avait demandés (4). Dans cet acte la France ne se voyait pas rendre tout le domaine colonial que vingt années auparavant le Traité de Paris lui avait enlevé ; du moins on lui restituait le Sénégal,

(1) Dépêche à d'Adhémar, *Ibid.*, n° 113.
(2) *Angl.*, T. 544, n° 70. Les art. 1, 2, 7, 9, 11 présentent des ratures, des corrections ou des additions de M. de Vergennes ; l'art. 22 est tout entier de sa main.
(3) *Ibid.*, n° 76.
(4) *Ibid.*, n° 72.

Saint-Pierre et Miquelon, Tabago en place de La Dominique ; ses droits à Terre-Neuve étaient établis et sa situation dans l'Inde précisée. Ce n'est probablement pas une autre plume que celle de Vergennes, qui a écrit la contre-déclaration du roi. Elle précise dans sa forme à lui l'esprit dans lequel avait été négocié et signé, par le successeur de Louis XV, cet acte destructif de celui de 1763 :

« Les principes qui ont dirigé le roi dans tout le cours des négociations qui ont précédé le rétablissement de la paix, ont dû convaincre le roi de la Grande-Bretagne que Sa Majesté n'a eu d'autre but que de la rendre solide et durable, en préservant autant qu'il est possible, dans les quatre parties du monde, tout sujet de discussion et de querelles.

« Le roi de la Grande-Bretagne met indubitablement trop de confiance dans la droiture des intentions de Sa Majesté pour ne point se reposer sur l'attention constante qu'Elle aura d'empêcher que les îles Saint-Pierre et Miquelon ne deviennent un objet de jalousie entre les deux cours.

« Quand à la pêche sur les côtes de Terre-Nevve, qui a été l'objet de nouveaux arrangements dont les deux souverains sont convenus sur cette matière, elle est suffisamment exprimée par l'article V du traité de paix signé ce jourd'hui et par la déclaration remise également ce jourd'hui par l'ambassadeur extraordinaire de Sa Majesté, et Sa Majesté déclare qu'elle est pleinement satisfaite à cet égard.

« Pour ce qui est de la pêche entre l'île de Terre-Neuve et celle de Saint-Pierre et Miquelon, elle ne pourra se faire que jusqu'à mi-canal, et Sa Majesté donnera les ordres les plus précis pour que les pêcheurs français n'outrepassent point cette ligne. Sa Majesté est dans la ferme confiance que le roi de la Grande-Bretagne donnera de pareils ordres aux pêcheurs anglais.

« Le désir du roi de maintenir la paix comprend l'Inde aussi bien que les autres parties du monde ; aussi, Sa Majesté britannique peut être assurée que Sa Majesté ne permettra jamais qu'un objet aussi inoffensif et aussi innocent que le fossé dont il s'agit d'entourer Chandernagor puisse donner de l'ombrage à la cour de Londres.

« Le roi, en proposant de nouveaux arrangements de commerce, n'a d'autre but que de rectifier, d'après les règles de la réciprocité et d'après la convenance mutuelle, ce que le traité de commerce signé à Uttrecht en 1713 peut renfermer de défectueux ; le roi de la Grande-Bretagne peut juger par là que l'intention de Sa Majesté n'est aucunement de détruire toutes les stipulations renfermées dans le dit traité. Elle déclare, au contraire, dès à présent, qu'elle est disposée à maintenir tous les privilèges, facilités et avantages énoncés dans ce même traité en tant qu'ils seront réciproques ou qu'ils seront remplacés par des avantages équivalents. C'est pour parvenir à ce but désiré de part et d'autre que des commissaires seront nommés pour travailler sur l'état du commerce entre les deux nations, et qu'il sera accordé un espace de temps considérable pour achever leur travail.

Sa Majesté se flatte que cet objet sera suivi avec la même bonne foi et avec le même esprit de conciliation qui ont présidé à la rédaction de tous les autres points renfermés dans le traité définitif; et Sa dite Majesté est dans la ferme confiance que les commissaires respectifs apporteront la plus grande célérité à la confection de cet important ouvrage.

« Donné à Versailles le 3 septembre 1783. ».

C'est ce qui n'est pas écrit qui fait au traité du 3 septembre sa valeur historique. Le retentissement mérité par ses effets, leur conception et la consécration qu'elle recevait, c'est par cela qu'il était un grand acte. Il signifiait, sans qu'on le dît, que la France s'était, à la fin, mesurée avec l'Angleterre; qu'elle l'avait contrainte à souhaiter la paix; qui plus est, à signer cette paix au prix de proclamer elle-même l'indépendance de ses colonies d'Amérique et d'en faire les Etats-Unis; au prix surtout que la France, jadis abaissée par elle, était ainsi remise aux premiers rangs en Europe. M. de Vergennes avait accompli l'œuvre à peu près avec nous seuls, en y engageant moralement, à mesure, toutes les puissances qui comptaient. Ç'avait été d'abord l'Espagne en vertu du Pacte de famille ravivé, et l'Espagne avait fourni le semblant de ses forces navales, à peine la réalité; le roi de Prusse ensuite, pour son influence sur la cour moscovite; cette cour, la cour de Suède, celle de Danemark après cela, pour une neutralité agissante; les Provinces-Unies des Pays-Bas en même temps pour plus que la menace de leur entrée en ligne; en outre l'Autriche elle-même, amie pourtant de l'Angleterre, mais neutralisée, au rebours de ses propensions, sous le mirage courtoisement entretenu de devenir à temps une médiatrice souveraine. La France, en se battant pour elle, s'était ainsi battue pour tout le monde. A cette Europe dont les préoccupations, la vie, les ressources avaient été si constamment dépensées en guerres, le traité de 1783 ouvrait une carrière de paix que gouverneraient des principes internationaux pleins de promesses, et l'Europe pouvait croire que de bien longtemps cette carrière heureuse ne serait pas troublée. Lorsque presque aussitôt le ministre du roi, par la justesse, le désintéressement, la sincérité de son intervention eut résolu, à lui seul encore, ce problème du Levant qui était venu soudain jeter des horoscopes déconcertants sur le résultat acquis,

ni lui ni personne ne se serait trouvé pour prévoir par quelle commotion profonde son ouvrage allait être bouleversé. Restait à établir les « arrangements de commerce » stipulés dans le Traité comme dans les Préliminaires. Shelburne et Vergennes les avaient espérés beaucoup plus aisés et libéraux que ne les fit les Traité de 1786. Le règne momentané de Fox avait suffi pour ressusciter à leur sujet l'exclusivisme anglais, au point que Pitt, à qui il fut donné d'effectuer le dernier acte, fut contraint d'y rester en arrière de ses opinions à lui.

HENRI DONIOL,
De l'Institut.

UNE TENTATIVE DE FÉDÉRATION

Dans les Républiques de l'Amérique Centrale

(1898)

Depuis le démembrement de l'ancienne République du Guatemala en cinq états indépendants (1840), des tentatives d'union se sont plusieurs fois manifestées dans le Centre-Amérique. Elles ont échoué ordinairement à cause des ambitions personnelles qui s'en trouvaient compromises : et les divisions même de l'Amérique centrale ont été la cause immédiate de son anarchie politique, de sa décadence économique, de ses banqueroutes financières.

Après une longue disparition des idées d'union, celles-ci, de nouveau proposées et soutenues, ont réussi une fois de plus à se faire jour, dans le courant de l'année dernière. Elles ont obtenu un triomphe momentané au congrès de Managua (août 1898) : mais ce succès a duré ce que durent... les gouvernements,dans ce pays classique des révolutions, l'espace de quelques mois.

L'Union que l'on proposait avait rallié les trois Républiques du Nicaragua, du Honduras et du San-Salvador, masse compacte, bien faite pour constituer un gouvernement unitaire et au sein de laquelle les rivalités politiques seules ont su créer des divergences que rien n'explique. Le Guatemala, au nord ; le Costa-Rica, au sud, rejetés aux deux extrémités de l'isthme américain, s'étaient tenus à l'écart du mouvement.

Le projet était né d'une entente entre les trois gouvernements, inspirée par la situation à peu près identique des trois pays. Leurs présidents, assez peu solides et sortis de « pronunciamientos » heureux, Guttierez au Salvador, Zelaya au Nica-

ragua, Bonilla dans le Honduras, espéraient maintenir et affermir leur autorité en trouvant l'un chez l'autre un réciproque appui, et la tentative d'union fut surtout le fruit de leur politique personnelle.

Les résultats économiques ou financiers ne paraissaient pas d'ailleurs, devoir être considérables ; trois Etats en faillite ne peuvent guère organiser autre chose qu'un Etat en déficit et les changements de Constitution, dans une situation semblable, n'ont jamais opéré, par enchantement, l'équilibre du budget.

Or la faillite existait partout.

La République du Honduras était la plus épuisée. En août 1898, ses payements étaient suspendus depuis deux années déjà et le désir de faire honneur aux réclamations des créanciers semblait à peu près inconnu. Les gouvernants connaissaient surtout leurs intérêts personnels : et l'on y pouvait voir quelques mois plus tard (octobre) les députés augmenter leur indemnité législative en la portant à 2.000 francs par mois ! Dans ce désarroi général du crédit public, le gouvernement du président Bonilla avait mis la République aux enchères, et la lourde main des financiers américains s'était abattue sur elle. L'exploitation du Honduras avait été vendue à un syndicat yankee qui s'était chargé d'accomplir ou de surveiller les travaux publics et le fonctionnement financier de l'Etat. Ce syndicat avait un contrôle absolu sur les finances ; le rendement des douanes s'effectuait entre ses mains ; il se chargeait des opérations concernant la dette publique. Et l'on eut ainsi ce spectacle singulier d'un Etat impuissant à s'administrer lui-même et livrant à des sujets étrangers ses premières et ses meilleures ressources !

Le Nicaragua n'était guère en meilleure posture. La crise financière y conservait un caractère presque aussi aigu. L'intervention américaine s'y manifestait d'une façon plus officielle, sous forme de négociations entretenues ou suivies de près par le gouvernement de Washington à propos du canal interocéanique. L'action des Américains, pendant le siècle entier, s'est exercée de préférence à l'égard du Nicaragua, justement à cause de la position exceptionnelle du pays : et la petite République apparaît de plus en plus comme une proie assurée pour sa

grande sœur du nord. Son président, Zelaya, fut l'un des plus ardents promoteurs de la nouvelle Union centre-américaine.

Le San-Salvador enfin, moins étendu, moins éprouvé, venait néanmoins de solder son dernier budget avec un déficit ; et il en donnait pour motif la crise économique traversée par le pays. Il était cependant le plus riche dans cette pénible association de trois Etats impuissants et faibles.

Les propositions élaborées de concert par les gouvernements furent soumises à un Congrès composé de députés des trois pays. Ce Congrès, réuni à Managua, se montra, naturellement, favorable au plan qui lui était proposé et proclama, le 24 août 1898, l'Union du Nicaragua, du Honduras et du San-Salvador en une seule République qui était fédérative et prenait le nom de « grande République (Républica mayor) de l'Amérique centrale ».

Chaque pays conservait son autonomie et ses institutions actuelles, en particuliculier un chef distinct du pouvoir exécutif. Mais il y avait, au-dessus d'eux, un président de la « grande République » qui devait être alternativement pris dans chaque Etat et qui ne pouvait être l'un des présidents en fonction.

Intérieurement, l'union s'exerçait surtout au point de vue financier ; le gouvernement central recevait une partie des recettes douanières des Etats. Extérieurement son influence était plus grande ; les députés et les sénateurs fédéraux, le Président de la grande République devenaient les véritables chefs des armées nationales et l'on espérait faire disparaître ainsi toute éventualité de conflit. De même, les relations extérieures étaient centralisées ; les Etats contractants disparaissaient et leur personnalité s'effaçait devant celle de la « Républica mayor » ; effectivement, on commença sans tarder à envoyer chez les puissances étrangères des représentants et des consuls du nouvel Etat fédéral.

Ces mesures n'étaient pas excessives. Le Congrès de Managua avait abouti, en somme, à la création d'une forme très normale de gouvernement. Il n'avait malheureusement pas pu transformer ou faire disparaître la turbulence et l'instabilité des ressortissants, ni enrayer les développements du mal endémique, du pronunciamiento.

Le Congrès avait organisé un gouvernement provisoire de neuf membres, gouvernement de transition, chargé d'élaborer les derniers règlements de détails et de préparer pour la première quinzaine de décembre l'élection présidentielle.

On ne devait pas aller si loin ! Dès le mois de septembre des symptômes d'inquiétude se manifestèrent au San-Salvador. Les idées d'union n'y avaient jamais été très favorablement accueillies, et cette République avait été, une vingtaine d'années auparavant, le plus grand obstacle au plan de fédération de Barrios, dictateur du Guatemala. Des protestations se firent jour : les Salvadoriens calculaient que, leurs ressources financières étant meilleures que celles de leurs voisins, ils pourraient fort bien se trouver dupés et fournir inutilement un appoint pour le relèvement du Nicaragua ou du Honduras. Ils émirent, tout au moins, la prétention de voir prendre chez eux le premier président de la « Républica mayor » et là encore il leur apparut qu'ils seraient frustrés de leur espoir ; le président du Honduras, Bonilla, arrivait au terme de son mandat et, par suite, allait se trouver éligible ; on lui reprocha d'avoir entrevu avec trop de prévoyance cette éventualité et d'avoir par suite insisté pour faire admettre dans la Constitution fédérale l'inégibilité des présidents en exercice.

Ces sentiments se traduisirent par une révolte de l'opinion salvadorienne contre le pacte d'unité. Le président Guttierez, renversé par le général Regalado, dut s'enfuir (novembre 1898) et céder le pouvoir à son heureux rival. Le pronunciamiento fut dirigé moins contre Guttierez que contre la « Grande République », qui se trouva, de ce chef, réduite à deux adhérents. On prétendit même que le président renversé n'avait été qu'un vaincu volontaire et que, irrité des prétentions de son ancien allié, Bonilla, président du Honduras, il avait préféré se prêter au renversement de cette « Républica mayor » dont il avait été l'un des artisans et ne pas voir Bonilla en devenir le premier chef. Sentiment qui n'a rien d'impossible ou d'anormal dans un pays du Centre-Amérique !

Toujours fut-il que la grande République avait vécu. Le général Regalado, victorieux sans efforts, envoya un ultimatum aux deux autres pays pour obtenir le désaveu formel du plan d'union. Le Honduras fit bien une mobilisation platonique ;

mais il ne fut pas suivi par le Nicaragua. Fin décembre 1898, la diète de Managua déclara dissoute la grande République de l'Amérique centrale.

L'échec des tentatives unitaires eut son écho dans les trois pays. Au San-Salvador, Guttierez avait été brutalement renversé ; au Honduras, Bonilla ne fut pas réélu et le général Sierra devint président à sa place. Seul, Zelaya qui, au Nicaragua, avait pris une part si considérable à l'élaboration de la « Républica mayor » a pu se maintenir au pouvoir, en étouffant en mars 1899 une révolution fomentée par un général mécontent, qui avait groupé derrière lui les ennemis de l'idée fédérale.

Cette tentative malheureuse a simplement abouti à une tension entre les trois Etats contractants et faillit, en avril dernier, amener une rupture entre Hondurais et Salvadoriens. Il en est, en outre, résulté une sensation d'impuissance et de stérilité qui décourage les Américains du Centre, en proie déjà à des difficultés inextricables. Ce découragement se traduit en partie par une diminution du sentiment national et des désirs d'indépendance. Les Américains du nord en profitent et convoitent ces territoires qui seraient appelés, entre leurs mains, à un si brillant essor. Ils encouragent de toutes leurs forces un parti qui se crée au Nicaragua (1) pour rendre aux Etats-Unis la partie du pays où se déroulerait le canal interocéanique, ou, tout simplement, pour annexer la République au territoire yankee, comme Cuba ou Porto-Rico. Ce moyen radical d'annuler d'un coup tous les embarras existants et de donner à ces pays une prospérité qu'ils se sont toujours montrés incapables d'atteindre par eux-mêmes, est peut-être la solution prochaine des problèmes politiques et économiques dont l'Amérique centrale ne trouve point la clef. Et si, théoriquement l'équilibre américain doit y perdre, le développement et le progrès sociaux seraient sûrs d'y gagner.

René Guyon.

(1) Ce parti est actuellement dirigé par M. J. Gomez ; il ne serait pas, assure-t-on même, désavoué par le président Zelaya.

LA LIBERTÉ POLITIQUE ET LA LIBERTÉ INDUSTRIELLE

Sommaire. — La liberté politique ne se confond pas avec la liberté industrielle. — Changement des conditions de l'industrie au XIXe siècle. — Nécessité de l'intervention de l'Etat dans la réglementation industrielle. — Réglementation législative aux Etats-Unis : Californie, Massachusetts, Minnesota. — Le Homestead et la loi sur l'usage au Minnesota. — La liberté de l'industrie et des contrats ne doit pas aboutir à l'exploitation des travailleurs.

Le XVIe siècle est le vrai commencement des temps modernes ; c'est un champ de bataille où se sont rencontrés les amis et les ennemis des progrès actuellement accomplis ; c'est alors qu'a commencé, selon les uns, la dégénérescence, selon les autres, la régénération de la société européenne ; c'est là qu'est le berceau de nos libertés ou de notre anarchie, selon le point de vue que l'on choisit. Chose remarquable, à la même époque où naissait l'homme qui devait, préparant l'anarchie politique par l'anarchie religieuse, introduire le germe de mort dans la vieille société royale et pontificale d'Europe, un autre homme découvre une nouvelle terre, futur asile de la civilisation fugitive. Christophe Colomb trouve un monde au moment où Luther allait en détruire un autre. Toutefois, il importe de le dire, pour Luther, la liberté spirituelle du chrétien n'entraînait pas du tout, comme conséquence nécessaire, la liberté temporelle du serf ou du sujet. Choisi comme arbitre entre les paysans et les seigneurs, il prenait parti contre les paysans, quelque justes que fussent leurs demandes. « Vous « voulez affranchir, disait-il, vos personnes et vos biens. Vous « convoitez le pouvoir et les biens de la terre. Vous ne vou- « lez souffrir aucun tort. L'Evangile, au contraire, n'a nul « souci de ces choses et place la vie extérieure dans la souf- « france, l'injustice, la patience et le mépris de la vie comme « de toute autre affaire de ce monde. Souffrir ! souffrir ! La

« Croix ! La Croix ! Voilà la loi qu'enseigne le Christ. Il n'y en « a pas d'autre » (1).

Ce sont des paroles admirables sans doute, mais désespérantes pour l'opprimé. La lutte n'existait donc qu'entre la raison et la foi, entre le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel. De nos jours, le débat s'est déplacé. L'ouvrier est plus que jamais mécontent de son sort ; il est à la poursuite du bonheur. Ayant perdu l'espoir de le saisir dans une vie où régnerait enfin la justice, il cherche avec passion à l'atteindre ici-bas. Il prétend écarter et au besoin il détruira, s'il le peut, tous les obstacles à la réalisation de l'égal partage des jouissances terrestres.

Ce qui contribue surtout au progrès du socialisme, c'est qu'il envahit peu à peu les classes élevées et instruites. Presque tous, aujourd'hui, admettent « qu'il y a quelque chose à faire » en faveur des classes laborieuses. Il y a plus ; chez un grand nombre, l'idée du progrès, dans son sens le plus étendu, a pris la forme d'une croyance, presque d'une religion. La foi en l'avenir de l'humanité a réveillé, chez certains hommes du siècle, un ordre de sentiments que les religions paraissaient seules jusqu'ici en état de donner ; c'est la consolation, c'est l'espérance, c'est l'étoile de ceux pour lesquels le paradis sur la terre a remplacé le paradis d'en haut.

Cependant les meilleurs esprits jettent un cri d'alarme. Renan mourant nous a laissé cet avertissement solennel : « Il « y a lieu de craindre pour l'Europe de nouveaux siècles de « barbarie ». Benjamin Disraeli, faisant allusion, il y a plus de trente ans, à la lutte inévitable des classes, disait : « Ce n'est « encore qu'un léger zéphir, agitant à peine le feuillage, mais « bientôt ce sera l'ouragan déchaîné qui renversera tout sur « son passage ». On connaît la distinction historique de Saint-Simon, *théocratie*, *féodalité* ou gouvernement représentatif, *industrie*. Nous sommes arrivés à la fin de cette trilogie. Phénomène intéressant, à mesure que la liberté politique se développe, la liberté industrielle tend à se restreindre.

Qu'on nous permette d'insister sur ce point. Gardons-nous de confondre la *liberté politique* avec la *liberté industrielle* ; il n'est pas correct, ni même absolument loyal de les envelopper l'une et l'autre dans une même formule.

1. *Lettre aux paysans.*

De nos jours, la grande industrie a succédé à un état industriel qui ne lui est pas comparable. La puissance motrice, basée sur l'emploi de la vapeur, présente des dangers d'une gravité inouïe. L'ouvrier, écrit M. Baudrillart, n'a guère le choix du local où il travaille et où il est soumis à des conditions auxquelles il ne lui est pas possible de se soustraire, de nature parfois à menacer sa vie et santé (1). Une tyrannie nouvelle tend à s'établir dans le monde, affirmait Michel Chevalier. Trop souvent on regarde l'ouvrier comme une machine qu'on loue, dont on se sert et qu'on paie tout juste pendant le temps que l'on en a besoin (2).

Auparavant il n'existait aucun antagonisme de classes, parce que l'ouvrier et celui qui l'employait avaient la même instruction, la même manière de vivre et de penser.

L'artisan n'était pas l'instrument muet du capital ; *la loi d'airain du salaire* n'abaissait pas incessament son gain journalier au strict niveau de ses besoins les plus urgents ; il n'était pas, au sortir de l'enfance, saisi par les engrenages de la roue qui ne lâche sa proie que pour la rendre inerte à la terre (3).

A côté et au-desssus du résultat matériel, il y a le résultat moral. Non seulement la richesse augmentait, mais elle se trouvait convenablement distribuée. Ce problème, le XIVe siècle l'avait mieux résolu que le XIXe. La perspective pour chacun de devenir maître à son tour, de fonder une famille, d'acquérir le peu d'argent nécessaire pour posséder l'indépendance, donnait à la vie un but, un développement, un peu de bonheur.

La force motrice de la vapeur, appliquée à l'industrie, est venue bouleverser cet état social, « progress by differentiation », comme le dit Herbert Spencer, et enfin la création de la société annonyme, le « Joint Stock Company » a porté le dernier coup aux rares vestiges du passé. Désormais les relations cordiales entre patron ou employeur et ouvrier seront définitivement brisées ; le patron résidera parfois au loin, ne cherchera plus qu'une seule chose, toucher de gros dividendes,

(1) *Séances de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. CXXX, p. 574.
(2) *Lettres sur l'Amérique du Nord*, t. II, p. 505, note 54.
(3) L. VANDERKINDERE. *Le siècle des Artevelde*, pp. 112-113, 126.

par l'intermédiaire d'un directeur, dont le grand, si non l'unique souci sera de faire produire, n'importe comment, le plus de bénéfices possibles à l'entreprise.

Ajoutez à cela les Trusts, les syndicats et nous arrivons au couronnement de l'œuvre.

Tout le monde a encore présente à l'esprit l'affaire du syndicat des métaux. Voici un exemple moins connu, mais en réalité aussi grave dans certaines conséquences.

Il y a quelques années, certaines parties des Etats-Unis étaient encombrées d'un excès de production de rails. Bientôt l'une des fabriques, The Vulcan Mill, de Saint-Louis, ferma ses portes et cessa tout travail. On apprit plus tard qu'une convention était intervenue, en vertu de laquelle les propriétaires, moyennant une indemnité annuelle de 400.000 dollars ou 2 millions de francs, s'engageaient à cesser leur production pendant un nombre stipulé d'années. Les ouvriers ont eu le loisir de méditer sur le « droit à la liberté et à la poursuite du bonheur », du président Jefferson, proclamé en termes si pompeux par la déclaration d'indépendance (1).

Aussi voyons-nous des pays comme la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, dont les constitutions sont les plus libérales du globe, ne pas hésiter à entrer dans la voie de l'intervention de l'Etat, en matière de réglementation industrielle.

Il est certain que la condition des travailleurs ne s'est pas améliorée en proportion de l'accroissement de la production, et que dans ce développement inouï de la richesse qui a eu lieu en ce siècle, la part qu'ils ont obtenue est trop minime. M. Gladstone disait, dès le 13 février 1843, à la Chambre des communes : « C'est un des côtés les plus tristes de l'état social de notre pays que l'augmentation constante des richesses des classes élevées et l'accumulation du capital soient accompagnées d'une diminution dans la puissance de consommation du peuple et d'une plus grande somme de privations et de souffrance parmi les classes pauvres ». Un économiste anglais éminent, le professeur Cairnes, écrit : « La conclusion à laquelle je suis amené est celle-ci : que la distribution de la richesse en Angleterre étant déjà inégale, le progrès industriel

(1) Voyez les autres exemples nombreux, cités par HENRY D. LLOYD, « *Lords of Industry* » (*North American Review*, June 1884).

augmentera encore cette inégalité, si la séparation actuelle entre les classes sociales est maintenue ».

« La grande masse des travailleurs souffre, écrit M. Max Hirsch, le salaire est insuffisant, la durée du travail est excessive. Sur ce point, nous sommes tous d'accord. Les lois sociales, continuation des lois physiques, ne peuvent impunément être en contradiction avec ces dernières » (1).

Or, le moment semble favorable, un souffle de charité chrétienne, nous pourrions même dire de justice, envahit les classes élevées et instruites. Nous admettons qu'il y a « quelque chose à faire » en faveur des classes laborieuses. La raison nous dit, affirmait Aristote, que les lois écrites ne doivent pas être immuablement conservées. Mais il ne s'agit pas seulement de modifier, il y a lieu de construire.

« Je fais souvent ressortir à des amis plus jeunes, disait récemment M. Gladstone, que nous, les vieux, avons traversé durant ces cinquante dernières années une époque relativement facile, beaucoup plus facile que celles qu'ils auront à parcourir. Je me réjouis parfois à la pensée que ce ne sera pas à moi qu'incombera la tâche de résoudre les problèmes dont la solution va s'imposer. L'explication en réside dans ce fait que toutes les questions à notre ordre du jour pouvaient se résoudre au moyen d'un principe très simple. En effet, après un moment de réflexion, vous constaterez qu'à quelques exceptions, telles que les *Factory Acts*, le grand travail de la dernière moitié de ce siècle a été un travail d'émancipation. Nous avons émancipé et encore émancipé, mais c'est tout. Il est relativement facile d'émanciper. De fait, enlever les barrières, permettre aux forces naturelles d'avoir libre jeu est chose facile. A présent que cette besogne est presque complètement achevée et que nous avons à envisager l'autre problème, celui de la législation constructive (constructive legislation), nous rencontrerons beaucoup de difficultés (2) ».

Le mot est typique : *Législation constructive*. En effet, la société est arrivée à sa majorité civile, et, comme le dit Renan,

(1) Cairnes, *Leading principles of political economy*, p. 340. Max Hirsch, *Les associations ouvrières et le socialisme* (trad. Philippson, p. 14). Guillaume De Greef, *L'évolution des doctrines politiques*, p. 12. (Bruxelles, 1890).

(2) *Review of Reviews*, avril 1892, p. 356-357.

l'humanité s'est définitivement émancipée, elle s'est constituée personne libre, voulant se conduire elle-même ; en d'autres termes, c'est la majorité civile devenue majorité sociale. Et de même qu'en science, chaque problème résolu donne naissance à un problème nouveau plus vaste et plus profond, de même en politique, l'affranchissement de l'individu du pouvoir artificiel du passé a créé la question sociale actuelle.

Il ne s'agit plus maintenant de poser les principes nouveaux, écrit M. Paul Janet, mais d'appliquer les principes posés (1). En Angleterre, les hommes d'Etat et les hommes politiques en général semblent convaincus qu'il n'y a plus à tergiverser, surtout en présence de ce fait indéniable que le grand problème de notre époque est économique et social plutôt que politique.

Aussi voyons-nous l'élite de la société anglaise essayer de prendre la tête de ce mouvement considérable et de le diriger (2).

Que se passe-t-il aux Etats-Unis, ce pays où la démocratie semble avoir atteint les limites naturelles ? Nous y trouvons la réalisation de l'idéal jusqu'à présent vainement poursuivi dans la vieille Europe : l'égalité politique et sociale de tous les citoyens. Faut-il admettre, avec certains hommes politiques, que le développement du principe de l'intervention y est quasi nul ? En 1883, M. Goschen, alors ministre du cabinet Salisbury, s'adressant, à Edimbourg, à ses électeurs écossais, refusait d'admettre que le principe de l'intervention de l'Etat fût un principe vraiment démocratique ; cette opinion a, il est vrai,

(1) RENAN, l'*Avenir de la science*, p. 30. PAUL JANET, *Histoire de la science politique*, t. I. p. LXX introd., 3e édit.

(2) A la séance de la Chambre des communes du 4 mai 1892, il s'est produit un fait considérable, significatif, précurseur de changements profonds dans la législation foncière, conséquemment dans l'ordre social, et qui cependant a passé pour ainsi dire inaperçu en Europe ; c'est le projet de loi intitulé : *Local authorities land purchase Bill*, défendu spécialement par M. Asquith, avocat écossais, qui a été « Home secretary » du cabinet Rosebery. Ce bill avait un double but : 1° doter les Councils of Counties et les communes de pouvoirs suffisants pour leur permettre d'acquérir, par voie d'expropriation, telle partie de terres qu'ils jugeront nécessaire dans l'intérêt de la communauté qu'ils représentent ; 2° chercher à résoudre le problème de l'inearned increment (littéralement, la plus-value imméritée. Sous l'empire d'un suffrage plus étendu, le peuple ne tolérera pas davantage, disait M. Asquith, que la plus-value du sol, provenant de son fait, continue à remplir les poches de quelques individus privilégiés. Cette augmentation de richesse ferait retour à la communauté dont elle procède et contribuerait au payement des charges et services publics.

comme défenseurs des économistes distingués et peut s'appuyer sur des arguments considérables ; malheureusement le ministre anglais invoquait l'exemple des Etats-Unis. Avec documents et faits à l'appui, nous allons essayer de démontrer que, dans la grande république, la réglementation par voie de mesure législative est fort étendue.

Dans les monarchies du vieux monde, l'unité et la perpétuité du pouvoir forment la première des lois sociales. Les Américains ont proclamé que la dispersion et le changement du pouvoir seraient les premières lois sociales. Ils ont réclamé la nécessité des freins réciproques dans l'exercice du pouvoir politique par sa division et sa distribution entre différents dépositaires. C'est l'individualisme et la décentralisation poussés à leurs extrêmes limites.

Toutefois, les hommes politiques n'ont pas formulé de théorie fixe ou tout d'une pièce sur le sujet délicat et complexe qui nous occupe ; ils agissent d'après les faits et sous la pression des nécessités contingentes. Certes, les économistes les plus distingués de l'Union américaine, MM. les professeurs Perry et Summer, M. Charles Nordhoff, M. David A. Wells, dont les livres classiques sont entre les mains de la plupart des étudiants et en général de tous ceux que la science intéresse, enseignent et exaltent la doctrine du laisser-faire. Mais nous allons voir combien la pratique diffère de la théorie, avec quelle facilité les plus beaux principes succombent ou plient sous le poids de circonstances défavorables. Dominés par la loi d'airain et la lutte pour l'existence, les faits se dérobent à l'application des lois fixées par telle doctrine déterminée et brisent les murs dans lesquels on veut les enfermer.

Particularité plus étonnante, la lourde et puissante main de l'Etat se fait sentir même dans ces communautés du Far-West, toujours si fières et si jalouses de leur autonomie, jadis si rebelles à toute intervention quelconque, si fermement attachées à la doctrine de la liberté des contrats (doctrine of free contracts) (1). C'est que, par la force des choses, les Américains en sont arrivés à séparer leurs principes en matière économique

(1) J. Bryce, *The American Commonwealth*, II, p. 417 ; Albert Shaw. « *The American State and the American man* » (l'Etat et l'individu en Amérique), *Contemporary Review*, mai 1887, p. 695.

de leur conduite en politique courante, comme certains de leurs négociants établissent une distinction et même une barrière infranchissable entre leur conduite en matière religieuse et la façon de diriger leur négoce.

Déjà la constitution de la Californie, ratifiée par le referendum du 7 mai 1879, inscrivait dans son article 20, section XVII, la limitation de huit heures par journée de travail pour tous les travaux publics. Par une loi du 11 mars 1887, cette disposition a été étendue à toute espèce de travaux ; la journée légale est de huit heures. Toutefois, douze heures forment la journée légale pour les cochers, employés de tramways, conducteurs et hommes de peine des voitures circulant dans les rues pour le transport des voyageurs. Tout contrat intervenu pour un plus grand nombre d'heures est déclaré nul et de nul effet. Une indemnité est stipulée en faveur de l'ouvrier pour tout travail dépassant huit heures. Les infractions sont punies d'une amende de 50 dollars ou 250 francs au profit du plaignant.

Nous croyons inutile d'ajouter que la loi protège efficacement la femme et les enfants. Du reste, si l'Amérique est le paradis du travailleur, c'est également celui de la femme. Nulle part la femme ne jouit d'autant de liberté, et nulle part elle n'est entourée d'autant de respect. La plupart des nouvelles constitutions des Etats de l'Ouest déclarent la femme apte, au même titre que l'homme, à remplir des fonctions ou emplois publics.

En 1880, la législation du Massachusetts règle les rapports du public avec les compagnies d'assurances. Aucune police d'assurances sur la vie ne pourra être annulée pour cause de défaut de payement de la prime, lorsque celle-ci aura été payée pendant deux ans. Seulement, le montant de l'indemnité à verser par la compagnie sera réglé proportionnellement aux primes payées (1).

Dans le Minnesota, un commissaire du gouvernement *(State insurance commissionner)* est chargé de l'inspection et de la surveillance des compagnies.

La loi y réglemente l'organisation des coopératives, les socié-

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1880 p. 176.

tés de constructions ouvrières, la fabrication et la vente des machines à vapeur, instituant à cette fin un *State Board of Inspectors for Steam Boilers* (1).

Nous ne pouvons quitter cet Etat du nord-ouest sans signaler les exagérations de ses législateurs en matière d'intervention. Le Minnesota, parsemé de fermes, voit sa législature encombrée de fermiers, dont les connaissances économiques sont rudimentaires ; en gens pratiques, ils vont au plus pressé et semblent formés à l'école de Thomas Gradgrind, ce type exagéré de l'Anglo-Saxon positif, si admirablement décrit par Charles Dickens, dans *Hard-Times* : You can only form the minds of reasoning animals upon facts; nothing else will ever be of any service to them... In this life, we want nothing but facts, sir, nothing but facts (2).

Un industriel de Chicago, cette grande métropole de l'ouest, avait trouvé le moyen de falsifier le beurre, sans tomber sous le coup de la loi pénale ; il le mélangeait de saindoux (hog's lard) et d'huile de graine de coton (cotton seed oil). Des experts avaient déclaré ce mélange un aliment sain, pouvant avantageusement remplacer le beurre ; on l'appela *butterine*. Immédiatement le prix du beurre en fut affecté. Une seule maison de Chicago vendit en un an plus de butterine, que tout l'Etat voisin d'Iowa ne parvint à vendre du beurre véritable. En 1884, quatre ou cinq mille livres de cette *butterine* sont vendues comme beurre dans le Minnesota. La plupart des fermiers qui habitent l'Etat sont atteints dans leurs intérêts ; ce mal appelait un prompt remède. Ils forment la majorité à la Chambre et au Sénat, et le remède ne se fit pas attendre. Dès le commencement de la session de 1885, une loi est votée, défendant la vente de la *butterine* dans les limites de l'Etat et prescrivant une série de règles relatives à la fabrication du beurre et à l'administration des crèmeries. Voilà donc les citoyens du Minnesota en possession du *Code du parfait fabricant de beurre*.

C'est ainsi, et par suite de circonstances similaires, que l'Iowa possède le code du fermier ; le Michigan et le Wiscon-

(1) Albert Shaw, « *The American State and American man* », *Contemporary Review*, 1887, p. 696 et suiv.

(2) Il n'est possible de former l'esprit de l'animal raisonnable qu'au moyen de faits ; rien d'autre ne peut lui être de quelque utilité. Dans cette vie, il ne nous faut que des faits (*Hard Times*, chap. 1).

sin, le code du bûcheron et du forestier ; la Californie, le code du mineur ; le Montana, le code du marchand de bestiaux (1).

Nous pourrions même aller plus loin et montrer où les mauvaises lois peuvent conduire. Afin de favoriser l'esprit d'entreprise et de conserver aux hommes d'initiative l'entrain indispensable au succès d'une œuvre nouvelle, hardie et difficile, le législateur des divers Etats a pris une mesure originale ; il a créé cette curieuse institution du Homestead. La petite propriété de famille est déclarée insaisissable ; la ferme, le cheptel, le mobilier, même la bibliothèque du débiteur se trouvent à l'abri des revendications des créanciers (2). Dans le Minnesota, la ferme avec ses dépendances, 80 acres de terres, les instruments agricoles, jusqu'à concurrence de 2.000 dollars ou 10.000 francs, constituent le Homestead et sont déclarés insaisissables, en vertu d'une loi d'ordre public. C'est rendre impossibles le recouvrement des créances et l'exécution des jugements. Les conséquences désastreuses de cette détestable loi ne se firent pas attendre. Le taux de l'escompte et l'intérêt de l'argent en général s'élevèrent dans des proportions considérables. Espérant ainsi pouvoir remédier au mal, les fermiers-législateurs votèrent immédiatement une loi sur l'usure ; tout intérêt dépassant 8 p. 100 est tenu pour usuraire et puni en conséquence. Or, des lois semblables ont fait leurs preuves et ont été abolies presque partout. On a bien fait, dit M. Emile de Laveleye ; elles étaient inutiles et même funestes à ceux qu'on voulait protéger (3). Le législateur, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu, engage pendant des siècles, sur toute la surface de la terre, une lutte contre l'intérêt du capital ; ce n'est pas l'intérêt, c'est le législateur qui est réduit à capituler (4).

Ainsi se confirme une fois de plus, cette magistrale parole de Montesquieu : « Les lois, dans leur signification la plus étendue, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses (5) ». Ainsi se vérifie cette prédiction de l'un des écrivains et hommes politiques les plus distingués du second Empire : « La démocratie, en se propageant de peuple à peu-

(1) A. Shaw, p. 701.
(2) *Journal des Tribunaux* (belge), 1891, p. 41.
(3) E. de Laveleye, *Eléments d'économie politique*, p. 189, 3e édition.
(4) P. Leroy-Beaulieu, *l'Etat moderne et ses fonctions*, p. 116 (2e édition).
(5) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, liv. 1, chap. 1.

ple et se combinant avec des états sociaux différents, réserve au monde plus d'un phénomène imprévu » (1).

Sous ce rapport, les diverses législatures des Etats-Unis rendent à la vieille Europe un service signalé et sans précédent dans l'histoire. Grâce au nombre relativement restreint d'individus auxquels l'expérimentation s'applique, grâce surtout à la vigueur exceptionnelle de ce jeune peuple, le législateur des Etats particuliers peut soumettre sans danger cet organisme robuste à des épreuves qui engendreraient infailliblement chez nous des catastrophes.

Ce précieux avantage est généralement ignoré des races latines, elles ne s'en servent pas. Nous ne disons pas qu'il faille adopter servilement ces institutions et ces lois ; mais la raison éclairée peut y puiser des exemples et peut-être y découvrir la voie à suivre, cette voie qui doit nous mener à notre prochaine destination, sans accidents et sans aventures.

Un problème inquiétant se pose. Tant que la population devancera dans ses progrès le développement du travail ou que la répartition de la richesse produite aura pour effet d'aggraver l'inégalité entre les hommes, il y aura toujours des ouvriers prêts à accepter les conditions des maîtres, quelque dur que soit le traité. Aussi, M. Schmoller avait-il raison de dire, dans son discours d'ouverture de la session de 1872 du Congrès de l'Association de politique sociale *(Verein für Socialpolitic)*, tenue à Eisenach (Allemagne) : « Nous ne demandons ni la suppression de la liberté industrielle, ni la suppression du salariat, mais nous ne voulons pas, en l'honneur des principes abstraits, permettre que les abus les plus criants le deviennent chaque jour davantage et que la soi-disant liberté du contrat aboutisse en réalité à l'exploitation du travailleur. Nous ne désirons pas que l'Etat avance de l'argent aux ouvriers pour expérimenter des systèmes destinés à une chute inévitable, mais nous réclamons qu'il s'occupe, tout autrement qu'il ne l'a fait jusqu'à présent, de leur instruction et de leur éducation, et qu'il voie si le travail ne s'accomplit pas dans des conditions qui doivent avoir pour effet inévitable d'abaisser le travailleur ».

Nous pouvons rappeler aux sociétés du continent ces paro-

(1) E. de Parieu, *Principes de la science politique*, p. 166, (2e édition).

les élevées que, il y a environ quarante ans, le comte de Montalembert appliquait à la société anglaise : « L'œuvre de la vieille politique est usée. De nouveaux intérêts, de nouveaux problèmes ont surgi. Les grandes questions d'humanité, de charité de travail, de justice au dehors et au dedans, sont posées par la main de Dieu. Elles attendent de l'intelligence et du dévouement de la classe supérieure, ces solutions qui préoccupent déjà tous les esprits jeunes, perspicaces, généreux » (1).

EMILE STOCQUART,
Avocat à la Cour d'Apel de Bruxelles

(1) *De l'avenir politique de l'Angleterre*, p. 290, (2e édit.)

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE

1897 ET 1898

PREMIÈRE PARTIE. — FRANCE

SOMMAIRE. — I. Constitution. — II. Parlement. — A. Questions générales. — B. Election des sénateurs. — C. Election des députés. — D. Règlement ; Règlement du Sénat ; Règlement de la Chambre. — III. Pouvoir exécutif.

1° CONSTITUTION. — Elle n'a reçu aucune modification, et même les propositions tendantes à une révision ont été moins nombreuses que de coutume. Je relève seulement en 1898 : la proposition de M. E. Vaillant (1) député, conçue dans la forme illimitée, mais ayant pour but la suppression du Sénat et de la présidence de la République, la restitution au peuple du droit de paix et de guerre, l'introduction de l'initiative populaire, et du referendum obligatoire pour les lois d'intérêt général ; — celle de M. Antide Boyer (2) député, réclamant la révision par une Constituante élue au scrutin de liste ; — celle de MM. Chiché et autres (3) ayant pour but de réduire le Sénat à un rôle d'observation et de contrôle.

La réunion de la nouvelle Chambre a donné lieu à une difficulté imprévue de droit constitutionnel. Elle se fût présentée plutôt si, dès 1877, une dissolution n'eût déplacé l'époque normale du renouvellement de la Chambre et des élections générales Elle s'est présentée dès l'application de la loi du 22 juillet 1893 qui a prolongé jusqu'au 31 mai 1898 les pouvoirs de la Chambre élue en 1893, et qui, combinée avec la loi du 16 juin 1885, a rétabli au printemps (avril, mai) les élections générales.

Or, ni en 1893 ni même en 1875, on n'a aperçu la combinaison à établir entre ces élections printanières et la durée obligatoire de la session ordinaire. Cette session ordinaire commence nécessairement et de plein droit le deuxième mardi de janvier et dure au moins cinq mois. Comment faire lorsque les élections générales ont lieu au cours de ces cinq mois ? Comment la nouvelle Chambre se réunira-t-elle ? Comment l'ancienne cessera-t-elle ses séances ? Y aura-t-il continuation d'une Chambre à l'autre ?

Pour la première législature, l'Assemblée Nationale avait statué formellement. Par la loi du 30 décembre 1875, dérogeant aux règles constitutionnelles concernant l'ouverture de la session ordinaire, elle avait décidé que la Chambre, qui devait être élue le 20 février 1876 (art. 3), se réunirait avec le Sénat le 8 mars 1876 (art. 5).

(1) Dépôt le 27 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 119, p. 1287).
(2) Dépôt le 13 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 261, p. 1532). Rapport sommaire favorable de M. Olive le 8 novembre 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 333, p. 302).
(3) Dépôt le 4 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 154, p. 1330).

A partir de 1877, la règle constitutionnelle devrait s'appliquer et l'on aurait vu se poser dès 1880 la question qui a été soulevée en 1898, si la dissolution du 18 juin 1877 n'était venue changer la date des élections générales. Elue au mois d'octobre 1877, la Chambre fut constamment renouvelée à l'automne, et accomplit toutes ses sessions ordinaires sans voir expirer ses pouvoirs au cours de la session. Elle était, dès sa nomination, appelée par le gouvernement en session extraordinaire, et le passage d'une législature à l'autre s'opérait ainsi sans difficulté.

Mais voici la loi du 22 mai 1893. La Chambre élue en octobre 1893 cessera d'exister le 31 mai 1898. Elle se réunit en session ordinaire pour la dernière fois le deuxième mardi de janvier 1898, c'est-à-dire le 11 janvier 1898. La session ordinaire prendra fin au plus tôt le 10 juin 1898, c'est-à-dire après l'expiration des pouvoirs de la Chambre. Nécessairement une partie de la session ordinaire sera accomplie par la nouvelle Chambre. Cela est parfaitement régulier ; la Constitution ne prescrit pas que la session ordinaire sera accomplie en entier par une même Chambre. En droit, une pareille exigence serait difficile à justifier ; en fait, elle ne pourrait se concilier avec le droit de dissolution qui peut et doit pouvoir être exercé à un moment quelconque de l'année, qui naturellement s'exercera en temps de session plutôt que hors session.

Quelques personnes cependant ont soutenu qu'avec la Chambre nouvelle commencerait une session nouvelle ; que, par suite, un décret de convocation était nécessaire pour la réunion de la Chambre élue en 1898. Ceci est évidemment erroné ; au 31 mai 1898, la session ordinaire n'est pas terminée et ne peut pas être close ; elle continuera au moins jusqu'au 10 juin ; jusque-là il ne peut y avoir de session nouvelle. Un décret de clôture serait inconstitutionnel et ne devrait pas être obéi ; de même un décret de convocation. On objecte que la nouvelle Chambre aura à élire un président, et qu'elle inaugure donc une session nouvelle, puisque, d'après la loi constitutionnelle le bureau est élu pour toute la session ordinaire et pour toutes les sessions extraordinaires de l'année. On ne prend pas garde que si le texte devait être appliqué strictement, la Chambre nouvelle devrait garder le président élu par l'ancienne ; car la session nouvelle serait nécessairement une session extraordinaire. En réalité, le texte ne s'applique pas au cas de réunion d'une Chambre nouvelle, parce qu'il serait absurde de l'appliquer, parce qu'une Chambre nouvelle ayant peut-être une majorité nouvelle, n'ayant peut-être plus parmi ses membres le président de l'ancienne, doit pouvoir élire son bureau. On ne l'appliquait pas aux sessions extraordinaires qui suivaient les élections générales ; on ne l'a pas appliqué en 1877 après la dissolution.

Mais comment la Chambre sortante se séparera-t-elle ? Comment la nouvelle se réunira-t-elle ? Les deux questions ne sont pas solidaires et doivent être étudiées l'une après l'autre.

La première est assez simple. La Chambre élue en 1893 expirait le 31 mai 1898. A ce jour, elle n'avait plus d'existence légale et ne pouvait plus tenir séance. Seulement les séances, en fait, ne devaient pas durer jusqu'à cette date, parce que beaucoup de députés sortants étaient de nouveau

candidats et qu'ils voulaient avoir le temps de faire leur campagne électorale. Comme légalement les élections pouvaient avoir lieu dans les soixante jours avant le 31 mai 1898, non seulement les députés voulaient interrompre leurs travaux avant le terme de leurs pouvoirs, mais l'interruption pouvait survenir assez longtemps avant ce terme. Comment cette interruption allait-elle être opérée ? Elle pouvait l'être par deux moyens très différents : par l'ajournement, que peut prononcer le président de la République, par les vacances que la Chambre peut se donner. Un décret présidentiel peut ajourner les Chambres (art. 2, loi du 16 juillet 1875). L'application de ce droit eût entraîné les conséquences suivantes : le Sénat eût dû cesser ses séances en même temps que la Chambre ; le temps de l'ajournement devait être défalqué des cinq mois de la session ordinaire, et, à la reprise, cette session devait être complétée d'une durée égale à celle de l'ajournement. L'ajournement ne peut être prononcé que deux fois au plus dans une même session, et chaque fois pour un mois au maximum ; le gouvernement pouvait donc faire coïncider le terme de l'ajournement avec le terme des pouvoirs de la Chambre, fixer en conséquence la date des élections générales, mettre ainsi toutes choses en harmonie et aussi attendre que le budget fût voté. Cette solution ne suscitait en droit qu'une objection : elle donnait au droit d'ajournement, institué surtout pour interrompre une session orageuse et donner aux passions le temps de se calmer, une application éloignée de son but. Mince objection en somme : combien souvent une institution se trouve t-elle entraînée loin de son principe, sans qu'il en résulte aucun inconvénient !

La Chambre a préféré se mettre en vacances, et le Gouvernement l'a laissée faire. Elle est partie dès le 7 avril, laissant à son président le soin de la convoquer si cela devenait nécessaire. Elle a usé d'une faculté que la coutume lui reconnaît, mais elle en a usé avec une ampleur inaccoutumée. Elle a laissé le Sénat en session ordinaire. En agissant ainsi, elle s'est donné une grande latitude, sans gêner l'autre Assemblée, sans contrarier le Gouvernement qui aurait fait des objections. Le procédé est peut-être moins strictement correct au point de vue juridique ; il est peut-être plus commode, plus favorable à l'indépendance respective des différents organes constitutionnels, plus conforme enfin à l'attitude résignée que le Pouvoir Exécutif affecte de plus en plus.

En se séparant, la Chambre fixait la date de la prochaine séance au 1er juin 1898. Elle résolvait ainsi la deuxième question et décidait que la nouvelle Chambre se réunirait de plein droit. Le pouvait-elle ? Il faut, je crois, répondre affirmativement. La question est neuve, et les éléments de solution ne sont pas nombreux. Ils ne se trouvent pas dans les textes constitutionnels, et, en passant, on peut regretter que la Constitution ait omis de régler un point aussi important. On ne peut alléguer la loi du 30 décembre 1875, qui réglait une question toute différente, la mise en activité d'une constitution et non pas le passage d'une législature à une autre, ni la loi du 25 février 1875, art. 5, modifiée par la loi du 14 août 1884, car là encore il s'agit d'un cas différent, où il y a eu solution de continuité dans l'existence de la Chambre et où le but à atteindre est principalement de li-

miter la liberté du Gouvernement; tandis que dans le cas étudié, une Chambre remplace l'autre sans interruption, et le Gouvernement est absolument désintéressé dans l'affaire.

Les lois organiques sont muettes, et peut-être — mais je n'examine pas ce point à fond — faut-il qu'elles le soient, puisque la question touche au régime des sessions parlementaires et que ce régime est déterminé par la Constitution. La loi du 30 décembre 1875 n'est pas une objection, puisqu'elle avait les mêmes auteurs que la Constitution elle-même.

La coutume constitutionnelle n'offre aucune ressource, aucun précédent. Ou bien la Constitution fixait la date de réunion de la nouvelle assemblée, ou bien les élections se plaçaient sans difficulté entre des sessions ordinaires courtes et non doublées de sessions extraordinaires. Actuellement la constitution est muette, la session ordinaire est longue, la date du renouvellement la coupera nécessairement ; il devient d'ailleurs de plus en plus difficile de trouver une date convenable pour les élections grâce à la durée des sessions ordinaires et à la nécessité pratique des sessions extraordinaires.

Il ne reste plus que les principes à consulter. La session ordinaire n'étant pas terminée le 31 mai devait être achevée par la nouvelle Chambre sous peine d'une violation de la Constitution. Or le gouvernement ne pouvait pas convoquer cette Chambre nouvelle pour beaucoup de raisons; notamment parce qu'il n'y a pas lieu à convocation pour une session ordinaire ; parce qu'il était resté étranger aux vacances que la Chambre s'était données.

Mais l'ancienne Chambre pouvait-elle imposer à la Chambre nouvelle l'obligation de se réunir le 1er juin ? Ici je voudrais distinguer : elle ne le peut pas en la forme, mais indirectement elle peut arriver au même résultat. Et c'est pourquoi, au fond, il est indifférent qu'elle ait adopté un procédé incorrect,

Elle ne le peut pas dans la forme. Encore n'en suis-je pas absolument convaincu. On peut dire qu'une Chambre ne peut statuer pour le temps où elle ne sera plus, par voie règlementaire, qu'elle ne peut imposer sa volonté aux députés fraîchement choisis par le suffrage universel, qu'elle pourrait, si elle avait cette faculté, commettre des abus. Sur ce dernier point, je suis sans inquiétude ; la Chambre nouvelle aurait bien vite fait de réformer le règlement tyrannique que sa devancière lui léguerait. Quant aux principes allégués, ils sont contestables. On les appliquerait peut-être au cas où une interruption se serait produite dans l'existence du pouvoir législatif, et encore il est admis sans contestation qu'une Chambre élue après une dissolution conserve, jusqu'à ce qu'elle le change, le règlement antérieur. A plus forte raison doit-il en être de même quand une assemblée succède régulièrement à une autre. Il est vrai que, dans la fixation au 1er juin, il ne s'agissait pas à proprement parler de règlement; mais il s'agissait du moins de fixer les travaux de la Chambre, ce qui rentre dans les attributions règlementaires largement et sainement entendues. Allons plus loin : la Constitution n'organise pas un Parlement intermittent, dont les pouvoirs, comme jadis ceux des Etats Généraux,

expirent avec la session, mais un Parlement permanent, qui sans doute n'est pas constamment en activité, qui cependant pourrait être appelé à siéger sans interruption. Son existence offre une continuité parfaite, à laquelle les renouvellements ne font pas échec. Il en résulte la permanence des actes accomplis par une Chambre, jusqu'à ce que la nouvelle les ait défaits. Cette permanence, il est vrai, n'est pas observée pour les lois dont l'étude a été commencée par une assemblée, c'est que là aucune situation définitive n'a été acquise tant que les deux Chambres n'ont pas voté la loi, tandis que les résolutions règlementaires sont valables par elles-mêmes et se transmettent sans difficulté d'une Chambre ancienne à une Chambre nouvelle.

Admettons cependant que la Chambre ancienne n'ait pas eu le pouvoir de fixer expressément le jour de réunion de la nouvelle. Elle aura eu du moins le droit de décider que ses vacances prendront fin le 31 mai 1898 puisque ce jour-là lui appartient encore. Donc le 1er juin, les vacances étant finies, et la session ordinaire ne l'étant pas, les séances devront reprendre, comme elles reprennent à la fin de toute vacance, de plein droit. Donc la nouvelle Chambre se réunira de plein droit le 1er juin. Elle se réunira de plein droit, et devra se réunir, sous peine de violer la Constitution, car la session ordinaire dure tant qu'elle n'est pas close régulièrement, et d'autre part, la Chambre ne peut pas se donner des vacances avant de s'être réunie. On objectera peut-être que la Constitution prévoit la réunion de plein droit des Chambres en certains cas seulement, auxquels un nouveau est ajouté abusivement par la décision que je viens d'adopter. Il n'importe ; la Constitution n'a pas dressé de ces cas une liste limitative et a par conséquent admis tacitement tous les cas où la réunion de plein droit résulte de principes certains, et telle est bien l'hypothèse prévue.

En résumé la Chambre de 1893 n'avait peut-être pas le droit de fixer au 1er juin la réunion de la Chambre de 1898 ; mais elle pouvait arriver au même résultat en fixant au 31 mai le terme des vacances qu'elle s'octroyait. Quoi qu'il en soit, elle a créé un précédent intéressant et qui est destiné à régler la question pour l'avenir.

Les choses se seraient passées de même, sauf une différence, si le Gouvernement avait usé du droit d'ajournement. Les Chambres ajournées pour un délai déterminé doivent naturellement se réunir à l'expiration de ce délai, et le cours de la session ordinaire reprend. Seulement, et là est la différence, le temps de l'ajournement n'aurait pas été compté pour le délai de la session ordinaire.

L'exercice du droit d'ajournement aurait fait naître une autre question. Le Gouvernement pouvait-il ajourner une Chambre non encore réunie et constituée, peut être même une Chambre non encore élue ? Par exemple pouvait-il par deux ajournements successifs, dont l'un appliqué entièrement à l'ancienne Chambre, et l'autre partagé entre l'ancienne et la nouvelle, fixer à tel jour de juin la réunion de la nouvelle Chambre ? Ajourner une Chambre non encore élue, cela est impossible, en fait non moins qu'en droit. Ajourner une Chambre élue et non encore réunie et constituée, cela est possible en fait ; en droit, la chose est moins claire, et soulèverait quelques objections. Mais l'examen de la question, qui d'ailleurs ne fut

pas posée m'entraînerait hors des bornes de cette chronique qui doit se contenter des faits accomplis.

Je vois une pratique regrettable dans les actes des commissions chargées au Sénat et à la Chambre, de conclure sur la suspension de l'immunité parlementaire.

Le procureur général près la Cour d'appel de Paris réclamait cette suspension au préjudice d'un sénateur et de plusieurs députés (27 mars 1897). A la Chambre, plusieurs commissaires reçurent des bureaux qui les nommaient la mission de réclamer des renseignements assez étendus sur le bien fondé des poursuites. Aussi, dès sa première séance, la commission a-t-elle « paru surtout préoccupée de ne pas lever l'immunité parlementaire en se fondant comme élément de présomption sur de simples énonciations du carnet Arton (1). Elle a convoqué le garde des sceaux et a « insisté pour savoir si, en ce qui concerne les trois députés seuls en question aujourd'hui » il y avait d'autres éléments de preuves que les accusations d'Arton ou les énonciations de ses carnets. La lettre du procureur général semble indiquer qu'il existerait d'autres éléments. La Commission voudrait connaître ces éléments complémentaires avant de se déterminer. Le garde des sceaux a paru confirmer l'existence de ces pièces complémentaires. Mais quant à leur communication actuelle, il n'a pu s'engager à la promettre avant d'avoir consulté le juge d'instruction par l'intermédiaire du procureur général... Actuellement, l'impression est que si elle n'obtient pas des éclaircissements précis sur les preuves complémentaires, elle se prononcera en majorité contre l'autorisation de poursuites » (2).

La Chambre tenait séance le 28 à dix heures du soir. La commission déclara que, n'ayant pas reçu les documents dont elle avait besoin, elle ne pouvait déposer son rapport. Le garde des sceaux s'expliqua. Le juge d'instruction, sur la demande du procureur général, avait répondu « qu'il ne voyait pas d'inconvénient à laisser prendre connaissance de toute la partie de l'instruction relative à la manière dont Arton est entré en relation avec M. de Lesseps, et ensuite avec le baron de Reinach, ainsi qu'au rôle qu'il a joué et aux moyens qu'il a mis en œuvre pour assurer le vote de la loi favorable à la société du canal de Panama ».

Le ministre ajouta : « J'ai fait observer à la commission que la remise du dossier entier ou de ses pièces essentielles pourrait faire considérer que la commission a procédé à un examen au fond et que, dans ce cas, un avis favorable à la suspension de l'immunité parlementaire pourrait être considéré comme un préjugé fâcheux à l'encontre de nos trois collègues.

« Il ne peut résulter, et il ne résulte à l'heure actuelle aucun préjugé sur le fond de la demande qui vous est soumise contre les députés indiqués — Et ici, messieurs, je lis les paroles prononcées en 1892 par un de mes prédécesseurs : « La seule façon pour ceux-ci de se présenter devant la justice et de donner les explications nécessaires est la suspension de l'immunité parlementaire. »

(1) Le *Temps* du 28 mars 1897.
(2) Le *Temps* du 28 octobre 1897.

« C'est mon honorable prédécesseur, M. Bourgeois, qui a prononcé ces paroles le 20 décembre 1892, au sein de la commission dont j'étais membre.

« Il avait raison, messieurs ; il était dans la vérité juridique. Vous n'avez pas à statuer sur le fond ; vous avez simplement à vous poser la question de savoir si la demande qui est portée devant vous tend à éloigner sans de sérieuses raisons des députés de leur siège, ou si, basée sur des présomptions graves et concordantes, elle a pour but légitime de mettre des membres du Parlement en mesure d'apporter au juge des explications ou des justifications nécessaires.

« Vous n'avez pas, je le répète, à statuer sur le fond ; vous avez uniquement à examiner, en appréciant les circonstances, s'il convient de suspendre l'immunité parlementaire que, dans un intérêt d'ordre public et non dans l'intérêt des députés eux-mêmes, la loi constitutionnelle a édictée ».

Correcte en droit, timide dans la forme, la protestation du ministre resta sans effet sur la Chambre. Celle-ci accorda à sa commission le délai nécessaire pour la communication des pièces annoncées. Le 29 mars, en effet, la commission reçut plusieurs documents. Elle convoqua de nouveau le garde des sceaux, et celui-ci lui amena le procureur général et le juge d'instruction. Ce dernier, invité à fournir les éclaircissements qu'il croyait pouvoir donner sans entraver l'œuvre de la justice, donna de longues explications, et conclut « qu'il avait des raisons de croire que l'interrogatoire des personnes serait de nature à porter la lumière sur divers points encore incertains. Et c'est pour pouvoir entendre ces députés qu'il demandait à la Chambre l'autorisation nécessaire » (1). Après cette audition, la commission décida à l'unanimité qu'il y avait lieu d'autoriser les poursuites.

Voilà donc une Commission et une Chambre qui ne veulent se décider qu'après avoir reçu, sinon les preuves complètes de la culpabilité, du moins des preuves suffisantes, qui apprécient certains éléments de preuves, qui déclarent ceux-ci insuffisants, ceux-ci satisfaisants. Il me paraît certain qu'elles ont outrepassé leurs droits. L'immunité parlementaire n'a pas pour but de permettre aux Chambres l'examen au fond des inculpations dirigées contre leurs membres. En droit, un pareil examen violerait la séparation des pouvoirs, et empiéterait sur les attributions des tribunaux criminels ; en fait, cet examen, accompli au début d'une poursuite et pour lui permettre de suivre son cours, avant l'instruction et la recherche des preuves, serait nécessairement incomplet et mauvais. Cela serait d'autant plus regrettable qu'il créerait un préjugé favorable ou défavorable aux inculpés. Enfin il pourrait donner lieu à de véritables conflits entre l'appréciation du Parlement et les jugements des tribunaux. Au reste dans l'hypothèse présente, l'opinion publique n'a pu comprendre comment le jury a acquitté les parlementaires que la Chambre avait livrés après examen des preuves, et même après plaidoyer des inculpés devant elle.

(1) Le *Temps* du 30 mars 1897.

Pourtant, dira-t-on, il faut bien qu'avant d'autoriser les poursuites, la Chambre examine si la poursuite est sérieuse. Sans doute, mais il faut s'entendre sur le sens de cette formule. Comme la demande d'autorisation doit précéder la poursuite, il ne peut être question d'apprécier la valeur des preuves qui ne sont pas encore recueillies par l'autorité compétente. Et, à ce sujet, on peut remarquer que la demande d'autorisation doit normalement se placer avant que le juge d'instruction ait pu utilement intervenir. Les Chambres examineront la poursuite de l'extérieur, pour ainsi dire, elles rechercheront si elle a pour but d'obtenir la répression d'un acte criminel ou seulement d'enlever au Parlement un de ses membres. Au premier cas, la poursuite sera sérieuse, au second elle ne le sera pas.

Au Sénat, les actes sont toujours moins retentissants, et la demande d'autorisation des poursuites, qui d'ailleurs ne visait qu'un seul sénateur, a soulevé moins d'émotion. Il faut noter cependant que tous les commissaires avaient été nommés avec la mission de demander au garde des sceaux des indices plus précis que ceux qui étaient énumérés dans la lettre du procureur général. Les procédés du Sénat sont donc semblables à ceux de la Chambre et me paraissent comporter la même appréciation.

Les opinions et les attitudes adoptées par les Chambres en cette circonstance ne peuvent être approuvées. L'une et l'autre ont subordonné leur consentement aux poursuites, et à la production de preuves suffisantes ; elles ont reproché au ministère public la faiblesse de ses accusations ; elles ont réclamé des documents, en un mot, elles ont fait œuvre judiciaire. Comment est-il devenu nécessaire de proclamer qu'elles ont outrepassé leurs droits ? Lorsque la Constitution leur accorde le pouvoir de consentir aux poursuites intentées contre leurs membres, elle ne leur donne pas le droit de s'enquérir de la culpabilité ou de l'innocence, des preuves et des arguments ; cette tâche appartient aux tribunaux compétents. Les Chambres ont simplement à examiner si la poursuite tend sérieusement à la répression d'un fait punissable, si elle n'est pas inspirée par une pensée politique, si elle n'a pas pour but de discréditer, dans un moment opportun, un homme ou un parti, si enfin elle est pressante et ne peut attendre la clôture de la session. Toute vérification sur le fond de l'affaire créerait un préjugé, d'autant plus dangereux qu'elle serait faite incomplètement, sans les ressources que les tribunaux possèdent pour la recherche de la vérité ; elle influerait sur l'opinion publique, et donnerait lieu à une situation difficile si plus tard la sentence judiciaire paraissait contraire au vote parlementaire. En un mot, elle serait une violation de la séparation des pouvoirs.

C'est pourtant un acte de ce genre que les Chambres ont commis en 1897. Pour en atténuer la gravité, on dira que d'apprécier si une poursuite est sérieuse ou non, cela est facile à confondre avec l'examen du fond. Mais que penser d'un Parlement qui n'est point capable d'une distinction pareille ?

II. Parlement. — A. *Questions générales.* — M. d'Estournelles de Constant, député, a demandé que plusieurs colonies (Inde, Cochinchine,

Guyane, Sénégal) perdent leurs représentants soit au Sénat soit dans la Chambre des Députés (1). Ces colonies ne sont pas assez semblables à la France pour mériter une représentation parlementaire, et de fait, les élections n'y sont pas sérieuses. Au contraire, MM. Michelin et Cluseret proposent l'extension aux musulmans algériens des droits de citoyen français et de toutes les lois politiques (2). La Chambre n'a paru accorder aucune attention à ces deux propositions ; elles soulèvent pourtant une question intéressante et qui vaudrait la peine d'être étudiée, celle des conditions dans lesquelles a été faite et peut être continuée l'application des lois électorales françaises aux sujets coloniaux de la France. En Algérie, la question offre des difficultés particulières à cause des nombreux citoyens créés par le décret Crémieux et par la naturalisation devenue si aisée, tandis que les indigènes demeuraient exclus des lois politiques. Mais peut-être n'est-il pas encore temps d'étudier ce problème.

Deux propositions ont pour but de réprimer la candidature officielle. Celle de M. Michelin (3) ajoute aux peines établies par le décret du 2 février 1852, la privation des droits politiques et une amende, et interdit l'intervention dans les élections même aux sénateurs, députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, et conseillers municipaux. M. Cunéo d'Ornano (4) réclame pour les coupables la dégradation civique, pour le candidat qui a accepté l'appui officiel l'inégilibilité pendant cinq ans ; les supérieurs hiérarchiques ne pourront couvrir leurs subordonnés coupables, et les circonstances atténuantes ne seront pas applicables. Si le Procureur de la République refuse de poursuivre les coupables, tout candidat lésé peut saisir la Cour d'assises en vue d'obtenir des dommages-intérêts.

On peut rapprocher : la proposition de M. Odilon-Barrot (5), d'après laquelle tout grief de corruption contre une élection parlementaire pourrait être soumis à une enquête faite par trois conseillers à la Cour de Cassation ; si la corruption était établie à la charge d'un candidat, la Chambre ou le Sénat pourrait le déclarer incapable de toute fonction élective pendant cinq ans ; celle de M. Antide Boyer (6), déclarant applicables les peines prescrites par l'article 39 du décret du 2 février 1852, même au cas où la pression électorale ne résulte que de paroles publiées et non immédiatement démenties.

MM. de Montfort et autres voudraient n'admettre dans les Assemblées électives que des Français nés de parents français ou de parents naturalisés (7).

(1) Dépôt le 16 janvier 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2191, p. 8). Rapport sommaire défavorable de M. Michelin le 6 février 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2254, p. 208).

(2) Dépôt le 16 janvier 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2203, p. 134).

(3) Dépôt le 19 octobre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2718, p. 7, sess. extraord.).

(4) Dépôt le 28 octobre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2749, p. 63, sess. extraord.). Reproduite le 9 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 214, p. 1388). Rapport sommaire favorable de M. Gervaise le 13 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 266 p. 1472).

(5) Dépôt le 9 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 215, p. 1388). Rapport sommaire favorable de M. Gervaise le 13 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 265, p. 1472).

(6) Dépôt le 7 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 183, p. 1354).

(7) Dépôt le 25 octobre 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 273, p. 273).

On peut noter aussi : deux propositions ayant pour objet la modification et l'amélioration des lois électorales ; l'une de MM. Lanjuinais et autres (1), l'autre de MM. de Ramel et autres (2); — la proposition de M. Pourquery de Boisserin tendant à rendre insaisissable l'indemnité législative (3); — celle de M. Vigné (4) interdisant aux sénateurs et députés l'usage de leur qualité dans un but de réclame commerciale ou industrielle.

Enfin deux lois spéciales ont statué sur deux cas d'incompatibilité communs aux sénateurs et aux députés. La première loi est celle qui a renouvelé le privilège de la Banque de France (5), datée du 17 novembre 1897. Elle contient un article 3 ainsi conçu : « Les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur de la Banque de France sont incompatibles avec le mandat législatif ». Cette disposition ne figurait ni dans le projet du Gouvernement, ni dans celui de la Commission. M. Gauthier de Clagny défendit et fit adopter le 15 juin 1897 un article additionnel relatif au Gouverneur, détaché d'un projet plus général sur les incompatibilités parlementaires, dont l'étude se prolonge indéfiniment. M. Rouanet obtint un vote semblable pour le sous-gouverneur. Il parut que le gouverneur et le sous-gouverneur étant nommés par l'Etat pouvaient être assimilés à des fonctionnaires dont la liberté n'est plus entière dès qu'il s'agit d'apprécier les actes du Gouvernement. M. Rouanet voulait que l'incompatibilité fût étendue aux fonctions de régent et censeur de la Banque. M. Aynard s'y opposa en faisant remarquer que ces agents sont nommés par les actionnaires et ne peuvent être assimilés à des fonctionnaires, et la Chambre se rangea à son opinion. Au Sénat, cette disposition passa inaperçue (6).

Le texte est tellement laconique qu'il pourrait donner lieu à des difficultés sérieuses. Ses intentions ne sont pas douteuses : il veut que jamais et d'aucune façon les fonctions qu'il cite ne puisse se trouver réunies avec le mandat législatif ; par conséquent il entend bien obliger à option entre la fonction et le mandat, tout à la fois le gouverneur ou sous-gouverneur de la Banque qui est élu sénateur ou député et le sénateur ou député nommé gouverneur ou sous-gouverneur de la Banque. En d'autres termes, il veut étendre aux fonctions de Gouverneur de la Banque de France les dispositions des articles 8 et 11 de la loi du 30 novembre 1875 et les appliquer sans différence aux sénateurs et aux députés.

Le législateur a-t-il fait ce qu'il voulait faire ? Il est permis d'en douter. Pour interpréter le texte qui a été transcrit plus haut, il faut évidemment le rapprocher du texte général dont il fait une application particulière.

(1) Dépôt le 11 novembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2793, p. 112, sess. extraord.).

(2) Dépôt le 8 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 205, p. 450).

(3) Dépôt le 23 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 102, p. 1199). Rapport sommaire favorable de M. Bertrand le 11 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 228, d. 1362).

(4) Dépôt le 8 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 210 p. 1365. Rapport sommaire favorable de M. Lauraine le 18 novembre 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 377, p. 289).

(5) Projet du Gouvernement déposé le 31 octobre 1896 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2082, p. 1399, sess. extraord.). Rapport de M. Maurice Lebon déposé le 23 janvier 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2225, p. 176. Discussion entre le 25 mai et le 1er juillet. Au Sénat, transmission le 2 juillet 1897. Rapport de M. Antonin Dubost le 22 oct. 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2, p. 555, sess extr.). Discussion les 4 et 5 novembre 1897.

(6) Séance du 4 novembre 1897.

Pour déterminer le sens et la portée du mot *incompatible*, il faut se reporter à la loi qui en donne la définition et les conséquences. Il faut donc consulter la loi du 30 novembre 1875 article 8, dont les deux premiers paragraphes sont ainsi conçus : « L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat est incompatible avec le mandat de député. En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député ». Voilà l'incompatibilité avec ses effets. La loi du 17 novembre 1897, article 3, oblige donc à option le gouverneur de la Banque qui serait élu député ; et la loi du 16 décembre 1887, qui a étendu au Sénat l'article 8 qui vient d'être transcrit, le soumet à la même obligation dans le cas où il est élu sénateur.

Mais il reste l'autre hypothèse, celle où un sénateur ou député serait nommé gouverneur de la Banque. La loi du 30 novembre 1875 règle, non plus dans l'article 8 qui statue sur l'incompatibilité, mais dans l'article 11, le cas où un député est « nommé ou promu à une fonction publique salariée » ; elle décide qu'il « cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation ; mais il peut être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député (1) ». La loi du 17 novembre 1897, article 3, parle d'incompatibilité ; donc elle se rattache à l'article 8 et non à l'article 11 de la loi du 30 novembre 1875 ; donc un député peut être nommé gouverneur de la Banque sans perdre son siège à la Chambre. De même pour un sénateur. La loi du 2 août 1875 est muette sur les incompatibilités. Celle du 16 décembre 1897 applique provisoirement aux sénateurs les articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875, mais non l'article 11. A supposer que cet article 11 fût compris dans le texte de la loi du 17 novembre 1897, il ne pourrait atteindre que les députés. Ainsi la loi du 17 novembre 1897 correctement interprétée oblige à option le gouverneur de la Banque qui entre au Parlement (2) ; elle ne défend pas que le Gouvernement nomme un député ou un sénateur aux fonctions de gouverneur et pour ce cas autorise le cumul des deux qualités.

Je ne dis pas que cette interprétation doive être admise, car la volonté du législateur est tellement claire qu'elle ne peut pas être méconnue. Toutefois il n'était pas mauvais, je crois, de signaler, une fois de plus et inutilement comme toujours, une vicieuse rédaction du texte, que le Conseil d'Etat, si on eût daigné le consulter, n'eût sûrement pas laissé passer.

La loi nouvelle aurait-elle effet rétroactif, ou mieux les sénateurs ou députés occupant au jour de la promulgation les fonctions citées devaient-ils opter entre ces fonctions et leurs sièges parlementaires ? La loi eût bien dû régler ce point ; car on conçoit plusieurs solutions : ou bien option laissée aux intéressés, ou bien perte nécessaire du siège parlementaire, ou perte

(1) Cette dernière phrase suffirait à prouver, si on l'exigeait, que l'article 11 ne s'occupe pas d'incompatibilité. Du reste cet article ne réserve pas le droit d'option, comme fait l'article 8 et prononce la déchéance de plein droit et sans délai. Il n'admet qu'une seule exception, et l'article 8 en énumère un grand nombre.

(2) C'est ainsi que la loi a été comprise par le principal intéressé, M. Magnin, sénateur et gouverneur de la Banque, qui a résigné cette dernière fonction.

nécessaire de la fonction, ou enfin conservation provisoire de l'un et de l'autre jusqu'au jour de l'expiration des pouvoirs législatifs et d'une réélection.

A mon avis, cette dernière solution n'était pas acceptable juridiquement. Il faut évidemment pour les lois de droit public faire abstraction des principes qui en droit civil règlent la rétroactivité des lois. En droit public, nul ne peut prétendre avoir un droit acquis, sauf les cas expressément admis par les lois, par exemple par celles qui confèrent à un fonctionnaire l'inamovibilité ; et encore ces lois peuvent-elles, vu la liberté entière laissée au Parlement français, être défaite par une loi. En général, une loi touchant au droit public doit recevoir aussitôt une application intégrale. Imposer obligatoirement la perte soit du siège, soit de la fonction eût été un peu dur et en somme arbitraire, car il n'y avait pas plus de raison pour une solution que pour l'autre, soit au point de vue prépondérant de l'intérêt public, soit au point de vue de l'intérêt particulier des personnes en cause, soit au point de vue juridique. La loi aurait donc dû accorder aux intéressés un délai pour exercer leur option. Ici encore elle est incomplète.

L'autre loi visée est celle du 8 juillet 1898 (1) qui proroge pour dix ans la convention passée par l'Etat avec la Compagnie Transatlantique pour le service maritime postal entre Le Havre et New-York. L'article 3, qui reprend en d'autres termes et avec quelques développements l'article 10 de la précédente loi sur le même objet (24 juin 1883), est ainsi conçu : « En raison de la subvention accordée par l'Etat, il est interdit aux membres de la Chambre et du Sénat, sous peine de déchéance de leur mandat, de faire partie du Conseil d'administration et de surveillance de la Compagnie concessionnaire. Les sénateurs ou députés actuellement en fonctions, visés par la disposition précédente seront tenus d'opter entre ces fonctions et leur mandat parlementaire dans les deux mois qui suivront la promulgation de la présente loi. A défaut de cette option, ils seront réputés démissionnaires. Les personnes élues sénateurs ou députés et faisant partie du Conseil d'administration et de surveillance de la société concessionnaire devront, dans les huit jours qui suivront la vérification de leurs pouvoirs, opter entre l'acceptation du mandat parlementaire et la conservation de leurs fonctions. A défaut d'option, elles seront de plein droit déclarées démissionnaires par l'Assemblée à laquelle elles appartiennent ».

Cet article se compose de deux amendements. Le premier correspond au paragraphe 1er et est dû à MM. Viviani et autres ; il fut accepté par le Gouvernement, qui pourtant le jugeait inutile à cause de la loi de 1883, et voté sans difficulté. Le second amendement, proposé par M. Maurice Faure qui se plaignit que les dispositions des lois du 24 juin et 28 novembre 1883 fussent violées, passa malgré l'opposition du Gouvernement ; le ministre du Commerce affirmait qu'au moment du débat, nul sénateur ou député

(1) *J. O.* 10 juillet 1898, p. 4171. Projet de loi déposé à la Chambre le 19 juillet 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2678, p. 1596). Rapport de M. Charles-Roux le 14 janvier 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2957, p. 535). Rapport supplémentaire le 21 mars 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 3125, p. 868). Débats les 24, 25 et 29 mars 1898. Transmission au Sénat le 30 mars 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 179, p. 447). Rapport de M. Monestier le 1er juin 1898 (*J. O. Sén. Ann.* n° 265, p. 483). Débats les 14 et 16 juin et 5 juillet 1898

ne tombait sous le coup du texte et que pour l'avenir l'amendement Viviani suffisait. Le Sénat ne fit aucune observation.

La loi que je viens de citer échappe aux reproches que j'ai adressés à la précédente. Elle prévoit et règle les deux cas, celui d'un administrateur de la Compagnie qui serait élu sénateur ou député, et celui d'un sénateur ou député qui serait nommé administrateur. Elle statue même sur la situation des personnes qui au jour de la promulgation de la loi réuniraient les deux qualités et leur accorde un délai pour opter. Ceci paraît inutile ; la loi précédente (20 novembre 1883) portait déjà une prohibition semblable. Cependant cette dernière loi ne visait que le cas d'un membre du Parlement nommé administrateur ; elle permettait qu'un administrateur fut élu sénateur ou député et cumulât les deux qualités. Il avait donc pu en entrer au Parlement ; la loi nouvelle ne permettant en aucun cas la réunion des deux qualités a dû se préoccuper de leur sort. On ne peut qu'approuver la solution qu'elle a admise. Il est remarquable que le dernier paragraphe, prévoyant le cas où un administrateur serait nommé sénateur ou député et n'exercerait pas son option dans le délai prescrit, lui enlève, par un vote de l'Assemblée à laquelle il appartient, son siège au Parlement. Il en est tout autrement pour le fonctionnaire élu député ou sénateur ; faute d'option, il est remplacé dans ses fonctions et reste au Parlement (l. 30 novembre 1875, article 8 § 2 ; l. 16 décembre 1887).

M. Milliès-Lacroix a déposé au Sénat (1) une proposition tendant à établir l'incompatibilité entre la qualité de sénateur ou de député d'une part, et d'autre part toute fonction rétribuée par l'Etat, la qualité de directeur ou administrateur d'une Compagnie subventionnée, contrôlée ou surveillée par l'Etat, ou ayant passé avec lui un contrat relatif à un service public ; les sénateurs et députés ne pourraient être nommés à ces fonctions ou emplois ni pendant l'exercice de leur mandat législatif, ni pendant les quatre années qui en suivent la cessation.

M. Joseph Fabre s'est préoccupé de nouveau des devoirs en temps de guerre, des sénateurs et députés (2).

B. *Election des Sénateurs.* — On sait (3) que la Chambre avait voté en 1896, une proposition de loi modifiant assez gravement les règles relatives à l'élection des Sénateurs. Ce texte, auquel le Sénat avait refusé l'urgence, repose encore dans les cartons sénatoriaux. Au reste la Chambre, avant même les élections générales de 1898, a paru oublier une loi qui perdait son intérêt à mesure que s'éloignaient les circonstances qui l'avaient provoquée. Pourtant elle a, malgré l'opposition du Gouvernement, accordé l'urgence à une proposition de M. Gauthier (de Clagny), faisant élire les sénateurs par le suffrage universel (2 décembre 1898). M. Dussaussoy l'a saisie d'une nouvelle proposition (4).

(1) Dépôt le 28 janvier 1897 (*J. O. Sén. Ann.* n° 15, p. 116). Rapport sommaire de M. Denoix le 13 mars 1897 (*J. O. Sén. Ann.* n° 72, p. 358. Prise en considération le 15 juin 1897.

(2) Dépôt le 29 mars 1897 (*J. O. Sén. Ann.* n° 91, p. 394).

(3) V. *Revue* t. IX, p. 59 et suiv.

(4) Dépôt le 29 novembre 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 449, p. 391).

Elle donne à chaque département un sénateur par 150.000 habitants ou fraction égale au moins à 75.000 habitants, étrangers déduits, et les fait élire par tous les citoyens âgés de quarante ans. Le scrutin aurait lieu à la commune et par liste.

Une loi datée du 1er février 1898 (1), a modifié sur un point de très faible importance l'article 12 § 1 de la loi du 2 août 1875, en y insérant la phrase suivante :

« Dans le département des Ardennes, il (le collège sénatorial) est présidé par le président du tribunal civil de Charleville ». Mézières ne possède pas de tribunal civil.

Déposé par le Gouvernement le 16 décembre 1897, le projet de la loi fut rapporté en séance par M. de Mahy, le 23 décembre 1897, et voté sans débat, urgence déclarée. Transmis au Sénat le 18 janvier 1898 (2), il fut rapporté en séance par M. Godin le 28 janvier (4), et voté sans débat le 1er février, urgence déclarée (3).

Je crois devoir citer ici une réforme qui, faite sous la forme d'une résolution réglementaire, n'est pas sans importance. La loi du 9 décembre 1884 article 3, décide que chaque siège d'inamovible devenu vacant doit être attribué par le sort à l'un des départements dont la représentation sénatoriale est augmentée en vertu de l'article 2 de la même loi. On avait constamment appliqué cette disposition en mettant dans l'urne autant de bulletins qu'il y avait de départements dont la représentation devait être augmentée, sans s'inquiéter du nombre des sièges manquants dans chacun ; en sorte que tous les départements avaient les mêmes chances, et non des chances proportionnelles au nombre des sièges nouveaux qu'il devait acquérir. Le préjudice intéressait : la Seine qui gagnait cinq sièges à la nouvelle répartition ; — le Rhône qui en gagnait trois ; — l'Ille-et-Vilaine, la Loire, la Loire-Inférieure, la Saône-et-Loire qui en gagnaient deux. Il a cessé grâce à la résolution votée par le Sénat (4).

Sur la proposition de M. Paul Strauss et autres : « les noms des départements figureront au tirage dans la proportion du nombre des sièges nouveaux qui leur sont attribués par la loi du 9 décembre 1884 » (5). Il est à remarquer que cette proposition reproduit au fond un projet de résolution proposé par M. Wallon dès le 10 décembre 1884, lors du premier tirage au sort, et que le Sénat avait rejeté sur les observations suivantes de M. Le Royer, président du Sénat : « Je dois dire, messieurs, qu'il résulte des procès-verbaux de la Commission qu'elle s'est préoccupée de cette question et qu'à la majorité, elle a émis l'avis que les noms des départements ne devaient figurer qu'une fois dans l'urne. La commission a appuyé cette opinion sur cette considération que chaque département à le même droit à une nomination et que ce serait constituer un privilège à certains d'entre eux en leur donnant plusieurs chances, quand les autres départements n'en ont qu'une ».

(1) *J. O.* 3 février 1898, p. 721.
(2) *J. O. Sén. Ann.* n° 5, p. 8.
(3) *J. O. Sén. Ann.* n° 22 p. 62.
(4) Dépôt le 9 décembre 1897 (*J. O. Sén. Ann.* n° 62, p.
(5) Prise en considération le 8 février 1898. Première lecture le 26 février, seconde lecture le 4 mars.

C. *Election des Députés.* — La loi du 6 avril 1898 (1), a modifié le tableau des circonscriptions électorales annexé à la loi du 13 février 1889. La cause principale — mais non unique — de ces modifications était la nécessité de tenir compte du recensement de la population opérée en 1896. Les modifications intéressent treize départements. Le nombre total des députés est demeuré le même, les augmentations et les réductions se balancent.

Le Gouvernement (2), demandait à la Chambre — ce qu'il a obtenu d'ailleurs — de simples changements dans les circonscriptions. La Commission, rejetant différents amendements, proposa à la Chambre l'adoption pure et simple du projet ministériel (3). Mais au cours de la discussion, la Chambre prit en considération plusieurs amendements, notamment celui de MM. Henri Ricard, Julien Goujon et Antoine Gavini, qui proposaient d'ajouter aux incapacités d'être élu énumérées par l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875, trois catégories nouvelles : les conseillers des Cours d'appel, les conseillers de préfecture, les juges de paix. Un deuxième rapport (4), conclut à l'adoption de l'amendement ; néanmoins comme il s'agissait d'incapacités nouvelles et que le délai de six mois exigé par la loi de 1875 entre la cessation des fonctions et le jour de l'élection ne pourrait être observé avant les élections générales prochaines, la commission demandait que les incapacités ne fussent pas applicables aux élections générales de 1898. En outre elle estimait que ces dispositions devaient faire l'objet d'une loi spéciale, distincte de la loi sur les circonscriptions électorales. Les propositions de la Commission approuvées par le Ministre de l'Intérieur furent votées le 22 mars. La veille la Chambre avait rejeté un amendement de M. du Périer de Larsan, donnant en principe un député à chaque arrondissement ; tout arrondissement comptant plus de 27.000 électeurs inscrits aurait en plus un député par 27.000 électeurs inscrits ou fraction de ce chiffre.

La loi spéciale sur les incompatibilités fut transmise la première (5) au Sénat.

La loi sur les circonscriptions, fut transmise au Sénat le 21 mars 1898 (6).

Le rapport (7) sur celle-ci conclut à l'adoption sans modifications, c'est-à-dire sans l'insertion des incompatibilités votées par la Chambre. Au cours du débat, M. de Casabianca en réclama le rétablissement, et ne retira son amendement que sur la promesse que la Commission ferait promptement un rapport sur la question. La loi sur les circonscriptions fut ensuite votée sans débat (5 avril 1898).

Quant aux incompatibilités, M. Th. Girard fit un rapport qui, sans conclure, s'en remettait à la sagesse du Sénat (8). En définitive la discussion fut ajournée *sine die* et ne fut pas reprise (6 avril 1898).

(1) *J. O.* 7 avril 1898, p. 2153.
(2) Projet déposé le 21 décembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2925 p. 320 Sess-Ext.).
(3) Rapport de M. Odilon-Barrot, le 25 février 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 3064 p. 726).
(4) De M. Odilon-Barrot, le 22 mars 1898 (*J. O. Ch Ann.* n° 3143, p. 920].
(5) Le 25 mars 1898 (*J. O. Sén. Ann.* n° 133, p. 344.
(6) *J. O. Sén. Ann.* n° 141 p, 354,
(7) De M. Th. Girard le 31 mars 1898 (*J. O. Sén. Ann.* n° 192, p. 377).
(8) Le 6 avril 1898 (*J. O. Sén. Ann.* n° 146, p. 405).

Plusieurs propositions ont tendu à une réforme du système électoral en vigueur pour la Chambres des Députés.

Deux d'entre elles demandaient le renouvellement partiel. Ainsi M. Clapot, proposait d'élection pour six ans, avec le renouvellement par moitié tous les trois ans, selon deux listes alphabétiques dont l'ordre de sortie serait déterminé par le tirage au sort en séance publique, au début de la première législature (1). Le rapport de M. Ant. Perrier conclut au rejet (2). Une proposition analogue fut déposée au Sénat par M. A. Girard (3). Le débat sur la prise en considération fut ajourné deux fois (4 et 11 juin 1897).

M. Antide Boyer (4) proposait l'élection pour six ans et le renouvellement par trois séries de deux ans en deux ans.

M. Goblet et autres avaient demandé le rétablissement du scrutin de liste (5). Leur proposition, prise en considération après un bref débat (29 octobre 1897), vint en première lecture le 21 mars 1898. Après avoir entendu M. Goblet et M. Barthou, ministre de l'intérieur, la Chambre, par une forte majorité (355 voix contre 174), refusa de passer à la discussion des articles.

D'autres touchaient la formation des circonscriptions électorales. M. Deville (6), attribuait à chaque département un député par 70.000 habitants ou fraction de ce chiffre, étrangers déduits. Chaque circonscription compterait 35.000 habitants au moins, 105.000 au plus et serait formée de cantons ou quartiers entiers et contigus. — MM. du Perier de Larsan (7), conservait un député par arrondissement en principe ; au-dessus de 27.000 électeurs inscrits, les arrondissements seraient divisés en circonscriptions établies par la loi selon les chiffres fournis par les listes électorales arrêtées le 31 mars avant la date des élections générales. — Celle de MM. de Lanjuinais et autres (8) attribuait un député par cent mille habitants ou fraction égale au moins à soixante mille. — Plusieurs sollicitaient l'abrogation de la loi du 17 juillet 1889, sur les canditatures multiples (9). La Chambre examina en première délibération celle de M. J. Guesde le 28 mars 1898 et, après un débat auquel prirent part MM. Barthou, ministre de l'intérieur Forni, rapporteur, Gauthier (de Clagny) et Chauvin, refusa de passer à la discussion des articles par 349 voix contre 134.

Une autre organisait la représentation proportionnelle: M. Chassaing (10),

(1) Dépôt le 17 juillet 1897 (*J. O. Sén. Ann.* n° 2671 p. 1581).

(2) Dépôt le 8 février 1898 (*J. Ch. Ann.* n° 3015, p. 653).

(3) Le 16 février 1897 (*J. O. Sén. Ann.* n° 38 p. 160), Rapport sommaire favorable de M. Folliet, le 23 mars 1897 (*J. O. Ch. Ann*, n° 83, p. 389).

(4) Dépôt le 7 juillet 1898 (*J. O. Sén. Ann.* n° 184, p. 1354).

(5) Projet déposé le 9 février 1895 *J. O. Ch. Ann.* n° 1171, p. 151). Rapport sommaire favorable de M. Odilon-Barrot, le 7 mars 1895 (*J. O. Ch. Ann.* n° 1216 p. 263). Rapport de M. Ch. Ferry, concluant au rejet le 2 décembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2861 p. 237, sess. extraord.).

(6) Dépôt le 19 juillet 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2676 p. 1590). Rapport sommaire favorable de M. Odilon-Barrot, le 23 octobre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2738, p. 55, sess. extraord.). Urgence refusée le 19 juillet 1897.

(7) Dépôt le 23 décembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2940 p. 342). Rapport défavorable de M. Bienvenu Martin, le 25 février 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 3063, p. 724).

(8) Dépôt le 11 novembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2793, p. 112, sess. extr.).

(9) Proposition de M. Deville ci-dessus ; celle de M. Chassaing ci-dessus.

(10) Dépôt le 20 janvier 1898 *J. O. Ch. Ann.* n° 2972 p. 380).

voulait accorder un siège à quiconque obtiendrait 20.000 voix dans l'ensemble du pays.

Un assez grand nombre tendaient à améliorer la procédure électorale en vue de rendre la lutte plus correcte, les suffrages plus libres, le recrutement plus sûr. Elles proposaient notamment dans ce but : des cadres spéciaux placés aux portes des mairies et bureaux de vote, et destinés à recevoir les affiches des candidats, qui ne pourraient être apposées ailleurs (1) chaque candidat ne pouvant apposer qu'un nombre déterminé d'affiches (2), sous peine d'amende ; des bulletins de vote d'un type uniforme (3) et même fournis par l'Etat (4); le vote sous enveloppes (5), dans des cabines d'isolement (6) ; l'adjonction au bureau électoral d'un représentant de chaque candidat (7) ; un maximum assigné aux dépenses électorales (8), bien d'autres règles encore jusqu'à la création de billets de chemin de fer à prix réduits pour faciliter le déplacement des électeurs (9). Certaines de ces propositions résument toutes les autres et proposent un code électoral complet (10). Il y a d'ailleurs dans le nombre quelques idées intéressantes et qui vaudraient un examen. Leur nombre atteste à nouveau les mécontentements croissants provoqués par notre système électoral.

Plusieurs propositions concernaient les incapacités électorales. Une seule a été transformée en loi. Elle concerne les officiers ministériels destitués. J'ai cité, dans la précédente chronique (11), le texte adopté le 9 juin 1896, par la Chambre des Députés et transmis au Sénat le surlendemain. Le rapport de M. Thézard (12) accepta la règle d'après laquelle les officiers ministériels ne pourraient être destitués que par jugement, mais rejeta la suppression de l'incapacité électorale, votée par la Chambre. Il releva l'erreur commise par le rapporteur de Chambre qui avait paru admettre qu'en cas de délit légalement caractérisé, le tribunal civil chargé de pro

(1) Proposition Deville ci-dessus. Propositions de M. Michelin, déposée le 19 octobre 1898 *J. O. Ch. Ann.* n° 2717, p. 7, sess. extr.) ; de MM. Carnaud et autres, déposée le 30 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 142, p. 1303) ; de M. Chassaing, déposée le 21 octobre 1897 (*J. o. Ch. Ann.* n° 2757, p. 72, sess. extr.).

(2) Proposition de M. Michelin ci-dessus. Proposition de M. Chassaing déposée le 13 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 34, p. 1135).

(3) Proposition de M. Defontaine, déposée le 6 juillet 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2621 p. 1508). Rapport sommaire favorable de M. Odilon-Barrot le 23 octobre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2737 p. 55, sess. extr.). Rapport favorable de M. Bienvenu-Martin le 18 janvier 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2966, p. 575).

(4) Proposition de M. Pastre et autres, déposée le 4 novembre 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 310 p. 147.

(5) Proposition de M. Deville ci-dessus, de M. Defontaine et autres le 8 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 209, p. 1365).

(6) Propositions de M. Defontaine en 1897 et 1898, de M. Pastre.

(7) Propositions : de MM. Deville, Defontaine et autres (1898) ci-dessus ; de MM. Cadenat et autres, déposée le 30 juin 1898 (*J O. Ch. Ann.* n 139, p. 1303) ; de MM. Sauvanet et autres, déposée le 30 juin 1898 (*J. O Ch. Ann.* n° 140, p. 1303).

(8) Proposition de M. Michelin, ci-dessus.

(9) Proposition de M. Berton, déposée le 12 décembre 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 505 p. 512).

(10) Proposition : de MM. de Lanjuinais et autres, déposée le 11 novembre 1897 (*J. O. Ch Ann.* n° 2793, p. 112, sess. entr.) ; de M. Jacob, déposée le 14 novembre 1898 (*J. O. Ch Ann.* n° 352, p. 239) ; de MM. de Ramel et autres, déposée le 8 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann* n° 205, p. 450) ; de M. Gouzy, déposée le 25 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n. 125 p. 1290).

(11) *Revue* t. IX, p. 64.

(12) Déposé le 8 avril 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 119, p. 410).

noncer la destitution pourrait aussi appliquer les articles 42 et 43 du Code Pénal et la privation des droits électoraux. La Commission sénatoriale estimait que le tribunal civil devrait apprécier si l'officier ministériel destitué avait commis une indélicatesse ou une simple faute, et prononcer dans le premier cas l'incapacité électorale. En conséquence, elle proposait un article 3 ainsi conçu : « L'article 15 § 8 du décret du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit : Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales... § 8. Les notaires et officiers ministériels destitués, lorsqu'une disposition formelle du jugement ou arrêt de destitution les aura déclarés déchus du droit de vote, d'élection et d'éligibilité ; les greffiers destitués, lorsque cette déchéance aura été expressément provoquée en même temps que la destitution par un jugement ou décision judiciaire ».

Dans la première délibération qui eut lieu le 25 juin 1897, M. Thézard refit à la tribune son excellent rapport, et ses conclusions furent adoptées sans débat. La deuxième délibération vit poser deux questions : la loi bénéficierait-elle aux officiers ministériels déjà frappés ? s'appliquerait-elle en Algérie et aux colonies ? Sur le premier point, M. Thézard, répondit affirmativement, au nom des principes bien connus du droit criminel en matière de rétroactivité. Le deuxième fut renvoyée à la Commission.

La loi ainsi modifiée retourna à la Chambre le 18 novembre 1897. M. Gauthier (de Clagny), fit un rapport concluant à l'adoption pure et simple du texte voté par la Sénat (1). Ce texte fut adopté sans débat le 2 mars 1898, et promulgué le 10 mars (2).

M. de Baudry d'Asson, a déposé (3) une proposition de loi aux termes de laquelle toute protestation contre une élection serait non avenue si elle n'était parvenue au président de la Chambre dans les vingt jours du scrutin définitif.

Le Gouvernement et plusieurs députés demandaient des modifications aux incapacités électorales tant de droit que de fait.

Le Gouvernement réclamait l'application aux condamnés pour vol, par extension, de l'incapacité prononcée par le décret du 2 février 1852, article 5 n° 5 (4) ; MM. Vaillant et autres (5), l'abrogation des articles 15, 16, 27 et 28 du même décret ; M. Morlot (6), la refonte de ces mêmes articles ; MM. Colliard et autres (7), l'abrogation des articles 15 et 17 du décret de 1852 et de l'article 21 de la loi du 5 mars 1889 ; MM. Fournière et autres (8), la restitution aux militaires de l'exercice du droit de vote.

M. Michelin (9) veut punir l'inscription sur plusieurs listes électorales et interdire à un citoyen de réclamer l'inscription d'un autre citoyen.

(1) Dépôt le 26 février 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 3071 p. 732).
(2) *J. O.* 12 mars p. 1514.
(3) Séance du 13 juillet 1898.
(4) Dépôt le 26 février 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 3069, p. 731). Rapport favorable de M. Morlot le 29 mars 1898 (*J. O Ch. Ann.*, n° 3186, p. 981).
(5) Dépôt le 27 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 113, p. 1257).
(6) Depôt le 13 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 268, p. 1472).
(7) Dépôt le 14 avril 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 358, p. 2431).
(8) Dépôt le 20 décembre 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 559, p. 574). Urgence refusée le même jour.
(9) Dépôt le 11 novembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 2795, p. 117, sess. extr.).

Je signalerai enfin la solution que la Chambre a donnée, sur les conclusions de son 5e bureau, à une question qui se présente quelquefois devant le Parlement. M. Zévaés a été élu par la deuxième circonscription de Grenoble le 22 mai 1898 ; il est né le 24 mai 1873 ; donc au jour de l'élection il n'avait pas 25 ans accomplis, et n'était pas éligible. La Chambre a cependant validé son élection (20 juin 1898) ; on a dit que l'âge légal était atteint au jour de l'entrée en fonctions et même au jour du recensement général des votes. Raison insuffisante en droit, car c'est le peuple qui investit le député, et c'est au jour du vote qu'il faut se reporter pour apprécier l'éligibilité. Mais la Chambre a pensé que la différence d'âge était trop légère pour valoir la peine d'une nouvelle élection ; et si sa solution n'est pas correcte juridiquement, elle est sans inconvénient pratique (20 juin 1898).

D. *Règlement.* — *Règlement du Sénat.* — J'ai cité la résolution concernant le tirage au sort pour l'attribution des sièges de sénateurs inamovibles devenus vacants. Il suffit de citer : le projet de résolution de M. Leydet (1) tendant à faire nommer par les bureaux une commission annuelle de dix-huit membres, dite commission du travail et de la prévoyance ;

Le projet de résolution de M. Maxime Lecomte (2), demandant la nomination annuelle, au mois de mars, d'une Commission des douanes, composée de 27 membres. Pris en considération le 22 février 1897, il fut discuté le 26 mars ; M. Sébline proposa l'élection pour trois ans ; cet amendement accepté par la Commission fut adopté, et l'ensemble du projet voté;

Le projet de résolution de M. Bérenger (3) ainsi conçu ; « aucune demande de crédits additionnels ne pourra être discutée que trois jours après le rapport; »

Celui de M. Destieux-Junca et autres décidant que le scrutin public à la tribune est de droit s'il est demandé par vingt-cinq membres (4).

Règlement de la Chambre. — La Chambre élue en 1898 a modifié le règlement sur un point important : elle a organisé un système de grandes commissions permanentes.

Cette réforme est la seule partie votée d'un plan très vaste qui tend à remanier profondément le règlement de la Chambre.

L'idée d'une réforme réglementaire n'est pas nouvelle Elle a été dès longtemps exprimée en dehors et même au sein du Parlement. Mais elle n'a paru acceptable à la majorité que le jour où les maux accumulés par le déplorable travail qu'accomplit le Parlement sont devenus intolérables.

Le Parlement français — la Chambre des députés surtout — travaille

(1) Dépôt le 2 février 1897 (*J. O. Sén. Ann.*, n° 24, p. 126). Rapport sommaire favorable de M. Hamel le 30 mars (*J. O. Sén. Ann.*, n° 102, p. 402). Prise en considération le 17 juin 1897.

(2) Dépôt le 4 février 1897 (*J. O. Sén. Ann.*, n° 27, p. 136). Rapport sommaire favorable de M. E. Dubois déposé le 16 février 1897 (*J. O. Ann.*, n° 9, p. 169). Rapport de M. Lecomte concluant à l'adoption le 17 mars 1897 (*J. O. Sen. Ann.*, n° 74, p. 360).

(3) Dépôt le 13 juillet 1898 (*J. O. Sén. Ann.*, n° 308, p. 548). Rapport sommaire favorable de M. Hamel le 30 mars 1897 (*J. O. Sén. Ann.*, n° 102, p. 402).

(4) Dépôt le 11 février 1897 (*J. O. Sen. Ann.*, n° 34, p. 140).

beaucoup. Un très grand nombre d'heures sont chaque année consacrées aux séances et même aux commissions. Pourtant le produit de ces efforts prolongés est toujours assez mince et généralement médiocre. Peu de lois, dont le fond est parfois contestable, dont la forme est souvent mauvaise ; un budget constamment en retard, qui renvoie d'année en année les économies et les améliorations, qui doit à de nombreux amendements une apparence difforme ; voilà, depuis bien longtemps le bilan annuel de nos Chambres. Pourquoi cette disproportion entre l'effort et le résultat ? Les causes en sont nombreuses, je crois. La plus active, sans aucun doute, se trouve dans l'ensemble de nos mœurs politiques. Nos mœurs électorales sont mauvaises : au lieu de choisir entre les candidats celui qui paraît le plus apte à bien faire les affaires du pays, l'électeur choisit plutôt celui qui, d'un côté lui propose sur tous les problèmes de la politique extérieure ou intérieure les solutions à la fois les plus sonores et les plus vagues, qui d'autre part lui fait pour son village, aux dépens du pays entier, les promesses les plus alléchantes, sans parler des influences personnelles qui ne sont pas toujours avouables. Une Chambre ainsi élue peut bien représenter les convoitises et les présomptions, elle ne représente pas les intérêts principaux du pays. Et comme les plus sûrs moyens de parvenir ainsi répugnent aux meilleurs, la médiocrité morale et intellectuelle est la caractéristique prédominante. Il serait vain de demander à ces députés l'étude désintéressée, objective, nationale, si je puis dire, d'une question quelconque. Chaque matière sera examinée d'un seul côté : quelles conséquences la loi proposée peut-elle avoir sur les chances de réélection de chaque député ? L'examen des lois est ainsi considérablement simplifié ; qu'importent la forme et même le fond ? qu'importent surtout les intérêts généraux du pays ?

Il va sans dire que des exceptions se rencontrent. Des lois bien éludiées et bien rédigées ont été parfois proposées au Parlement, convenablement étudiées en commission. Travail perdu trop souvent ; au jour du débat public, la plupart des représentants ignorent à fond la question qui va être traitée ; mais cette ignorance ne les empêchera pas, au contraire, d'improviser des amendements, de leur donner une forme séduisante, et d'en obtenir le vote, sans souci de l'économie générale de la loi.

Quant au budget, la discussion en est simplement lamentable. La Chambre n'écoute ni le Gouvernement, ni les rapporteurs, et bouleverse sans pitié les plans financiers, si fragiles déjà, qui lui sont soumis.

Enfin, dans les discussions, la préoccupation politique supplante toutes les autres. Sur un sujet quelconque, lisez les discours et dites s'ils traitent la question en soi ou s'ils font un plaidoyer électoral, s'ils s'efforcent de résoudre le pur problème législatif ou s'ils s'adressent, par dessus la Chambre, les uns aux socialistes, les autres aux conservateurs, les autres aux modérés. Constatez aussi que les seules lois discutées longuement sont celles qui se rattachent aux intérêts du jour, aux passions du moment.

On comprend que le travail législatif conçu comme un exercice purement politique soit aisément abandonné au profit d'autres exercices dont aucune forme ne voile, dont aucun mélange n'altère l'essence exclusive-

ment politique. Pour nos parlementaires, une interpellation offrira toujours un avantage marqué sur une loi, c'est de dégager nettement la question politique, c'est d'ouvrir aux lutteurs un terrain parfaitement net où ils se mouvront à l'aise sans crainte de heurter par mégarde un droit certain, un intérêt respectable. Ce sera de l'art pour l'art, de la politique pour de la politique, une sorte de tournoi dont l'enjeu est intéressant puisque le ministère peut y succomber, dont l'appareil est plus solennel qu'un insipide dévidage d'articles, dont les passes brillantes et vaines ne peuvent qu'être préférées aux ternes et vulgaires débats d'affaires, dont le public même est nombreux, animé, à cause du goût des Français — et des Françaises – pour la parole, sinon pour l'éloquence, et de leur indifférence pour les lois d'affaires. L'objet d'ailleurs importe peu : il s'agit surtout de voir un Cabinet attaqué par ses adversaires, se défendant, ripostant; et, vers le soir, à moins que ce ne soit le lendemain, triomphant ou mort. Le spectacle reste le même, quel que soit le point de départ de la pièce, le prétexte du combat. Pourtant l'intérêt est encore plus grand quand l'interpellation est motivée, non pas par une question extérieure où le patriotisme est encore trop puissant pour laisser subsister le dilettantisme et où on ne cherche pas à renverser le ministre, ni même par la politique générale du Gouvernement où des choses sérieuses pourront être examinées, mais par un incident insignifiant en soi, incendiaire par les passions qui s'y intéressent.

Naturellement, les habitudes prises dans de pareils débats sont transportées dans tous les autres. Une loi d'intérêt général, où la politique n'a pas d'accès, passera sans discussion ; on abrogerait le Code civil au milieu de l'inattention générale. Une loi de circonstance soulèvera d'interminables débats, où d'ailleurs on perdra de vue le texte, qui n'aura été qu'un prétexte. Le budget souffrira bien davantage ; chaque dépense peut rouvrir une discussion politique sans terme prévu.

Voilà comment la Chambre, travaillant beaucoup, ne fait presque rien. L'initiative des députés ajoute à ce désordre. Non seulement elle s'exerce beaucoup trop souvent dans un but purement politique, mais aussi elle touche à trop de sujets divers. Le moindre incident où la loi a paru être en défaut suscite une foule de propositions ayant pour objet d'y remédier. Pour les questions qui touchent aux masses électorales, questions agricoles et questions ouvrières, c'est un déluge véritable et continuel. Très souvent ces projets conçus hâtivement, rédigés précipitamment, ne valent rien ni au fond ni en la forme. Il faudra pourtant les soumettre à la Commission d'initiative, les prendre en considération, à moins qu'ils n'aient pour père un membre des minorités déshéritées ; ils iront ensuite devant une commission. Souvent, ils y resteront, et ce sera tant mieux. Mais combien de temps perdu encore, quel déchet, quel faible rendement du travail parlementaire ! Quelques-uns enfin seront examinés par une commission spéciale ; très lentement, parce que les travaux parlementaires sont tellement nombreux et variés que les commissions se réunissent à intervalles éloignés ; un peu au hasard, parce que les mêmes commissaires ne se trouvent pas toujours présents ; en tout cas sans le concours des spécia-

listes — il en faut, pas trop n'en faut — et même du Conseil d'Etat. Vaille que vaille, un texte a été élaboré qui forme à peu près une loi, dont les dispositions se rattachent à une idée principale et sont unies par un lien. Peine perdue ; au cours d'une séance, un député sympathique va improviser un amendement et en obtiendra le vote immédiat, sous l'empire de considérations souvent superficielles ou même erronées, mais séduisantes, sans souci de la loi rédigée, de son principe, de son harmonie. Pour le budget, c'est encore pis ; improvisés ou prémédités, les amendements se chiffrent par centaines ; et c'est plus grave, parce que la Chambre oublie souvent une loi et ses amendements, mais comment oublier le budget ?

Sur tout cela, broche l'anarchie politique qui est le mal général, principal, constitutionnel. Des opinions, certes, il y en a ; il n'y en a que trop. Il n'y a pas de partis offrant aux électeurs des idées générales, des chefs, des candidats ; groupant ensuite une majorité et des oppositions ; réglant en un mot la vie politique, traçant au pays des voies nettes et larges, l'entraînant loin des chemins ruraux, vers les routes nationales, l'élevant au-dessus des circonscriptions et des quartiers, lui donnant la sensation de la vie collective. C'est pour cela que les électeurs ne s'intéressent qu'à leurs intérêts locaux et que les députés ne pensent qu'à des affaires locales ; pour cela que les lois nationales sont rares et mal étudiées ; pour cela que le Gouvernement a cessé d'être la plus noble occupation des hommes pour dégénérer en expédients, pour devenir l'odieuse politique.

— Y a-t-il des remèdes ? Oui sans aucun doute. Mais, je le crois fermement, le meilleur manquera tant qu'on n'aura pas créé en France la vie politique, tant qu'on n'aura pas réformé les fâcheuses mœurs électorales et parlementaires dont j'ai tenté l'esquisse. Ici, je le crois encore fermement, les lois peuvent peu, si ce n'est rendre à l'association la liberté sans laquelle les partis politiques, menacés de dissolution dès qu'ils essaient de prendre corps, ne sauraient acquérir une action réelle. Aussi bien, on est à l'œuvre. La précédente législature nous a rendu le service de créer, en dehors des minorités dont l'importance décroît, deux groupes importants entre lesquels la lutte, commencée devant le Parlement, transportée devant le pays à l'occasion des élections générales, a été quelquefois intéressante. On a vu des hommes, reconnus comme chefs de ces groupes, tenter l'esquisse de deux politiques différentes, les ramener à quelques idées claires, exposer fréquemment et en divers lieux ces principes fondamentaux. L'un de ces groupes a même trouvé en M. Léon Bourgeois un chef véritable, un homme ayant des idées, de l'éloquence, de l'activité, de l'autorité. L'autre, moins discipliné et aussi plus riche en talents, commençait à accepter l'ascendant de M. Méline, qu'un exercice prolongé du pouvoir avait peu à peu augmenté et consolidé. Pourtant la Chambre actuelle n'est pas moins divisée que l'ancienne, et ce n'est pas d'elle sans doute que viendront de meilleures coutumes parlementaires. Mais pourquoi désespérer ? L'évolution commence à peine ; elle exigera des années. Au lieu de récriminer, réjouissons-nous des premiers résultats obtenus, des groupements consolidés, des chefs fortifiés. Souhaitons aux uns et aux autres plus de force encore et plus d'autorité.

Sachons aussi reconnaître les obstacles, le prestige que garde encore la théorie de la concentration qui, si elle a aidé les républicains à gagner la bataille, les empêche aujourd'hui d'organiser leur conquête, les habitudes des électeurs et des députés invétérées par vingt-cinq années de pratique, les incidents qui troublent le pays, et qui ont pourtant le mérite de provoquer des Ligues nombreuses et de montrer en pratique l'idée de s'associer pour le triomphe d'une idée.

Là est le salut. On peut demander au législateur de ne pas l'empêcher, de le faciliter même, par exemple en nous donnant une loi électorale qui nous manque encore ; aux Chambres enfin d'y aider en améliorant un règlement défectueux.

Il y aurait mauvaise grâce et mauvaise foi à méconnaître les efforts tentés au sein du Parlement pour remédier à des maux incontestables. Non seulement les parlementaires ont avoué le mal publiquement, en maintes circonstances (1), mais ils en ont signalé les causes principales : les règlements et les habitudes, et ils ont signalé les remèdes ; la réforme des mœurs et la réforme des règlements.

Leurs premiers efforts ont tendu et abouti à la création de grandes commissions. A plusieurs reprises, la Chambre avait été invitée à nommer une commission permanente pour tel objet (2), et des députés avaient plus d'une fois songé à organiser un véritable système. Dès ses premières séances, la Chambre nouvelle a été sollicitée en ce sens. Le 23 juin 1898, elle fut saisie par M. Georges Graux d'un projet de résolution tendant à modifier un grand nombre d'articles du règlement (3). M. Graux proposait d'abord de remplacer la commission d'initiative, dont l'intervention est devenue une pure formalité, par une commission de Législation, composée de 22 membres, élue pour toute la durée de la législature par la Chambre elle-même au scrutin de liste ; elle devrait, après un examen sommaire, renvoyer à l'une des grandes commissions ci-après prévues, les propositions de loi, puis, après le vote de la proposition par la Chambre, en reviser la rédaction au point de vue juridique et faire sur ce point son rapport à la Chambre dans les quinze jours du vote. D'autre part, les bureaux nommeraient au début de chaque session : 1° dix commissions de quarante-quatre membres (enseignement ; décentralisation ; affaires étrangères et cultes ; douanes, agriculture, industrie ; organisation administrative et judiciaire ; armée ; marine ; finances ; Algérie et colonies ; assistance publique et prévoyance sociale) ; 2° quatre commissions de trente-trois membres (beaux-arts ; canaux et chemins de fer ; commerce, postes et télégraphes ; révision des Codes). Ces commissions ne pourraient délibérer qu'avec la présence de la moitié plus un de leurs membres ; faute de ce *quorum*, la

(1) V. les discours dans les Chambres et hors des Chambres de MM. Bourgeois et Brisson, de MM. Méline, Barthou, Poincaré, Deschanel, Waldeck-Rousseau (1897-1898).

(2) Propositions de : MM. Zévaès et autres, commission du suffrage universel (Dépôt le 4 juillet 1898 ; *J. O. Ch. Ann.*, n° 148, p. 1328); M. Million : commission de la réforme judiciaire (Dépôt le 4 juillet 1898 ; *J. O. Ch. Ann.*, no 149, p. 1328) ; M. Muret, commission du commerce et de l'industrie (Dépôt le 6 juillet 1898, *J. O. Ch. Ann.*, n° 176, p. 1341).

(3) *J. O. Ch. Ann.*, n° 103, p. 1233.

délibération serait renvoyée à une autre séance, où le *quorum* ne serait pas nécessaire. Un député ne pourrait appartenir qu'à une seule commission ; mais le signataire ou le premier signataire d'une proposition de loi pourrait assister aux séances l'intéressant, avec voix consultative.

M. Bertrand (1) demandait une seule commission pour la durée de la législature, celle de la comptabilité (onze membres) ; la Chambre restant libre de nommer des Commissions annuelles ou des commissions spéciales.

MM. Arthur Groussier et autres (2) créaient douze commissions durant autant que la législature (administration générale, départementale, communale, cultes ; affaires extérieures, Algérie, colonies et protectorats; agriculture, commerce, industrie, douanes : assistance publique, prévoyance, hygiène ; guerre ; instruction publique et beaux-arts ; législation civile et criminelle, régime pénitentiaire ; règlement de la Chambre ; législation financière, réforme des impôts, comptabilité de la Chambre ; marine ; travail ; travaux publics, postes et télégraphes. Elles seraient ouvertes, tout député pouvant librement y siéger. En outre, la Chambre nommerait tous les ans une commission du budget de trente-trois membres et pourrait toujours nommer une commission spéciale pour un objet particulier, comme la révision de la constitution.

M. Antide Boyer (3) voulait autant de commissions que de ministères, lesquelles seraient ouvertes à tous les députés.

M. Henry Maret (4) instituait dix commissions annuelles (intérieur et cultes ; affaires étrangères et colonies ; guerre ; marine ; travail et assistance publique ; travaux publics ; commerce et agriculture ; instruction publique et beaux-arts ; justice et législation ; finances) composées de cinquante à soixante membres, sans préjudice des commissions spéciales que la Chambre pourrait nommer.

Le rapport de M. Georges Graux (5) proposait les modifications suivantes au règlement : au début de chaque session, les bureaux nommeraient : 1° onze commissions de trente-trois membres (législation civile et criminelle ; administration départementale et communale ; enseignement public et beaux-arts ; armée ; marine ; travail ; assurance et prévoyance sociale ; chemins de fer et voies de communication ; douanes ; agriculture ; commerce et industrie ; 2° une commission de vingt-deux membres, celle de l'initiative pour les propositions non renvoyées à l'une des onze précédentes ; 3° une commission du budget de trente-trois membres. Ces commissions devraient délibérer avec la présence de la moitié plus un de leurs membres, faute de quoi le vote serait renvoyé à une autre séance où le *quorum* ne serait pas nécessaire ; les noms des absents figureraient à l'*Officiel*.

Ce rapport constate l'urgence d'une réforme règlementaire. La stérilité

(1) Dépôt le 27 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 110, p. 1250).
(2) Dépôt le 28 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann*, n° 127, p. 1290).
(3) Dépôt le 30 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 138, p. 1303).
(4) Dépôt le 4 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 153, p. 1320).
(5) Déposé le 12 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.*, n° 250, p. 1491).

du pouvoir législatif est, dit-il, signalée par l'opinion publique, elle met en péril le régime parlementaire. Aux élections générales, la réforme figura dans beaucoup de programmes; dès l'ouverture de la législature, seize propositions touchant au règlement ont été déposées. Pour accomplir le travail très considérable d'une refonte du règlement, la Commission a décidé de proposer des réformes successives. Elle commence par les plus urgentes, par celles qui tendent à rendre le travail législatif plus simple, plus prompt et meilleur. Parmi celles-ci, elle signale d'abord l'institution des grandes commissions. Cette institution, « empruntée aux grandes assemblées de la Révolution », sanctionnée par des votes récents de la Chambre, mise en harmonie avec les dispositions règlementaires consacrées par l'expérience, fonctionnant parallèlement avec les commissions spéciales, répartira plus équitablement entre tous les membres de la Chambre le travail parlementaire, centralisera avec méthode les projets de loi et donnera à l'œuvre législative plus d'unité et de fécondité. Le rapport cite les précédents favorables : la Chambre « a l'habitude de nommer pour le budget une véritable « grande commission. » La sixième législature a vu fonctionner dix grandes commissions, et la nouvelle Chambre en a constitué neuf, entre le 28 juin et le 12 juillet 1898. Ces créations n'ont rencontré aucune résistance, tandis qu'en 1882, la commission de l'armée n'avait été instituée qu'avec peine et contre l'avis de la commission d'initiative. L'opinion s'est donc modifiée.

Ce n'est pas d'ailleurs qu'il s'agisse de rétablir les comités de la Convention qui ont réalisé la confusion des pouvoirs. La commission, soucieuse des droits du pouvoir exécutif, limite à un an les pouvoirs des commissaires et n'établit pas de concordance entre les commissions et les services ministériels; sur ce dernier point, ses résolutions ont été déterminées moins par la crainte de conflits, ceux-ci tenant à des causes que le règlement ne peut éliminer, que par la nature même des choses. La multiplicité des attributions gouvernementales ne permet pas d'établir un parallélisme parfait entre les groupements ministériels et les travaux parlementaires. Sur le premier point, la Commission a préféré le terme d'un an au terme de la législature qui risque « d'exclure du travail parlementaire des hommes d'une compétence incontestée », et au renouvellement partiel des commissions, qui comporte aussi trop d'aléa. Elle a d'autre part préféré les commissions élues aux commissions ouvertes ; celles-ci pouvaient être ou trop nombreuses ou trop peu ; telle minorité pourra accaparer telle commission, y élaborer des projets que la Chambre rejettera ensuite, au détriment du travail législatif et des minorités elles-mêmes. Les commissaires sont élus par les bureaux conformément à la tradition qu'il n'y a aucune raison de modifier.

La Chambre garde le droit de nommer des commissions spéciales.

Quant aux quatre commissions mensuelles, la Commission propose d'en supprimer deux : celle des congés, dont les attributions passeront au bureau de la Chambre, celle d'intérêt local, remplacée par une des grandes commissions. Celle des pétitions subsiste sans changement, celle d'initiative devient annuelle.

La Commission repousse au contraire : l'idée d'une commission de législation chargée de l'examen sommaire des propositions, de leur répartition entre les commissions, de la révision de leur texte au point de vue juridique. Il lui semble que cette commission aurait un rôle difficile et exorbitant; — le comité de la Chambre entière, rendu inutile par le travail préalable des grandes commissions et qui a l'inconvénient d'établir pour certaines lois une procédure différente de celle appliquée aux autres lois.

Le projet de la commission vint en discussion le 15 novembre 1898. L'urgence lui fut refusée ; mais la Chambre décida qu'elle passait à la discussion des articles.

Elle adopta sans difficulté le nouvel article 20, qui ne maintient qu'une seule commission annuelle, celle des pétitions.

L'article 21 organisant les grandes commissions ne souleva aucune objection grave. Sur la demande de M. Klotz, appuyée par le rapporteur, la Chambre admit sans débat le principe.

M. Groussier et ses collègues proposèrent un double amendement : d'abord tous les députés devraient être répartis entre les commissions, tandis que le texte proposé en laissait de côté un assez grand nombre ; le travail des commissions est très utile, il est injuste d'en exclure certains députés ; ensuite les commissions devraient durer autant que la législature pour avoir le temps de mener à bien les projets qui leur seront renvoyés. M. Klotz insista également pour la permanence. Le rapporteur la combattit : elle aura pour conséquence de fermer la porte des commissions pour toute la durée de la législature aux députés qui n'auront pas eu la chance d'être élus au début, aux membres nouveaux, aux minorités aussi. Pour assurer la continuité des travaux, il suffit d'admettre la rééligibilité des commissaires. M. Jourde, M. Sembat défendirent à leur tour la permanence, sans laquelle les travaux des commissions seraient constamment à recommencer. M. Charles Gras dit que le recrutement annuel des commissions serait gêné par la règle qui interdit à un député de figurer dans plus d'une commission. M. Balsan montra que la faculté de réélire les commissaires était insuffisante parce que le hasard pouvait placer dans un bureau plus de commissaires sortants qu'il n'y aurait de commissaires à élire.

On s'aperçut alors — M. Henry Maret, M. Klotz, le rapporteur — que la première question à débattre était celle du recrutement des commissions. Seraient-elles nommées, et par qui, ou bien seraient-elles ouvertes ? En conséquence, le débat s'engagea sur les mots : « les bureaux nomment », qui figuraient et dans le texte de la commission et dans ceux des différents amendements précédemment produits. M. Simyan demanda alors la prise en considération d'un amendement faisant nommer les commissions par la Chambre au scrutin de liste. Le rapporteur s'y opposa, pour le motif que la discussion dans les bureaux permet de déterminer l'orientation de la commission. Il triompha sans difficulté.

Ensuite le rapporteur s'opposa à l'adoption du paragraphe de l'amendement Groussier qui prescrivait la répartition de tous les députés dans les commissions ; elle lui paraissait en contradiction avec la nomination par les bureaux que la Chambre venait de décider. MM. Groussier et Humbert

citèrent l'exemple des conseils généraux et du conseil municipal de Paris dont tous les membres sont affectés à une commission. M. Humbert eût préféré des commissions ouvertes, si les dissensions politiques n'avaient pas rendu nécessaire une élection par les bureaux. M. Ribot, président de la Commission, répondit que la Chambre était beaucoup plus nombreuse que les Conseils cités, et que la répartition de tous les députés donnerait des commissions beaucoup trop nombreuses pour travailler utilement. Il ne put empêcher la Chambre de voter, par 294 voix contre 236, le principe que tous les députés seraient répartis entre les commissions.

M. Groussier retira une autre partie de son amendement, d'après laquelle chaque député ne pourrait appartenir qu'à une commission, et fit adopter la faculté de permutation.

La Commission ayant fini par accepter le principe de la permanence, il fut admis sans discussion.

Puis M. Klotz demanda que la Commission proposât un plus grand nombre de commissions permanentes. Avec le consentement du rapporteur, le renvoi fut prononcé.

Le projet revint en discussion le 28 novembre. Entre temps, la Chambre avait nommé plusieurs grandes commissions. La commission, par l'organe de M. Georges Graux, proposait de mettre un peu d'ordre dans ces créations en décidant l'institution de cinq grandes commissions, en outre de celles dont le principe avait été adopté le 15 novembre. Les commissions nouvelles devraient être celles : de la législation civile et criminelle, de l'administration départementale et communale, de l'enseignement public et des beaux-arts, du commerce et de l'industrie, de la législation fiscale.

Un amendement de MM. Vaillant et autres demanda la fixation à quarante-quatre au lieu de trente-trois du nombre des membres pour toutes les grandes commissions, pour donner effet au vote antérieur de la Chambre portant que tous les députés seraient répartis entre les commissions. Le rapporteur montra que cette répartition intégrale était un idéal irréalisable, parce qu'il supposait, outre un nombre considérable de commissaires nuisible au bon fonctionnement des commissions, la règle que nul ne peut faire partie de plus d'une commission, la suppression de toutes les commissions nouvelles, toutes choses évidemment inadmissibles. M. Vaillant eut beau insister sur le vote antérieur de la Chambre ; son amendement fut rejeté par 265 voix contre 232.

MM. Beauquier et Klotz obtinrent l'assentiment du rapporteur à ce que la commission d'administration départementale et communale fût appelée aussi « et de décentralisation. »

M. Dutreix voulait une commission de plus pour réviser les services publics en vue de supprimer les fonctions inutiles, de diminuer les gros traitements et d'augmenter les petits. De différents côtés, on objecta que ce soin revenait à la Commission d'administration et de décentralisation, et un débat s'engagea où le mot de décentralisation fut successivement et diversement défini. L'amendement fut adopté par 294 voix contre 209.

M. Sembat, renonçant à réclamer une commission spéciale pour les

beaux-arts, demanda deux commissions distinctes pour la législation civile et pour la législation criminelle. Son amendement combattu par le rapporteur ne fut pas adopté.

Une commission de l'assistance publique fut refusée à M. Emile Rey.

MM. Million et Cruppi demandaient comment se ferait le partage d'attribution entre la Commission de législation civile et criminelle et celle des réformes judiciaires déjà saisie de lois importantes. Le rapporteur répondit que celle-ci garderait les lois à elle renvoyées, mais qu'à l'avenir elle recevrait seulement les propositions touchant à l'organisation judiciaire, tandis que la première commission s'occuperait de la réforme des Codes. Un assez long débat sur ce point se termina par l'adoption de l'amendement de MM. Odilon-Barrot et Lauraine, accepté par la commission, aux termes duquel il y aura une commission nouvelle de la législation criminelle et la commission de réforme judiciaire ajoutera à son titre: « et de législation civile. »

Enfin M. Groussier, fit prendre en considération et la Commission réclama pour l'éxaminer un amendement d'après lequel les députés n'appartenant à aucune commission se feraient inscrire au bureau de la Chambre, seraient convoqués par celui-ci et se répartiraient entre les commissions en nombre égal.

Voilà donc les grandes commissions instituées. Il faudra les voir à l'œuvre. *A priori*, je ne leur ferai aucune critique. Elles me paraissent un peu trop nombreuses en commissaires pour pouvoir travailler utilement; leur nomination risque d'accentuer les luttes politiques au sein de la Chambre. Peut-être l'expérience leur sera-t-elle favorable. L'essentiel c'est que leur organisation ne leur offre pas les moyens de tyranniser l'Exécutif.

La commission du règlement proposait nombre d'autres modifications importantes.

Une loi ne subirait qu'une seule délibération, au lieu de deux. L'utilité de deux lectures disparaît en pratique, la première lecture n'étant qu'une formalité. Elle est avantageusement remplacée par l'étude en Commission. Pourtant la deuxième lecture sera de droit si le Gouvernement la demande et elle pourra être ordonnée par la Chambre sur la demande d'un député. Par suite la déclaration d'urgence avec ses effets disparaît au règlement.

Pour éviter les votes de surprise, la Commission veut qu'une proposition ne puisse être discutée sans qu'elle ait été l'objet d'un rapport et que ce rapport ait été distribué. Quelques dispositions spéciales permettent cependant d'obtenir très rapidement le vote d'une loi pressante.

Quant aux amendements, pour lesquels le règlement et la coutume ont des facilités abusives, la Commission propose qu'ils ne soient soumis au vote que s'ils ont été déposés deux jours avant l'examen de l'article qu'ils modifient ou acceptés par la commission pour examen. Ils doivent alors être rapportés sommairement par la commission. Les amendements au budget sont les plus redoutables. Il a paru inconstitutionnel, contraire au droit d'initiative accordé aux Chambres, de les interdire absolument ou de les subordonner au consentement du Gouvernement. En revanche, la commis-

sion admet qu'ils ne puissent être proposés après la clôture de la discussion générale s'ils ont pour but une augmentation de dépenses.

Comme remède à l'abus des interpellations, la Commission s'est contentée, repoussant des propositions plus radicales, de fixer un jour par semaine pour ce genre de débats, d'interdire toute modification au texte d'un ordre du jour après son dépôt, de prescrire la suspension de séance et le renvoi aux bureaux sur la demande de quarante membres. Je néglige quelques modifications moins importantes.

Outre cette réforme capitale, la Chambre a voté quelques résolutions de moindre importance. Certaines ont cependant pour but de rendre le travail législatif plus prompt et plus fécond. Ainsi la Chambre adopta, le 13 mars 1897, la résolution proposée par MM. Marty et autres (1) réservant jusqu'à nouvel ordre les lundi, mardi et jeudi de chaque semaine au vote des lois, les interpellations devant se contenter du samedi. Pour justifier cette mesure, les promoteurs signalaient les lenteurs incroyables subies par l'examen des lois ; 172 propositions avaient été rapportées au fond, 97 rapportées sommairement, 360 étaient en commission. Le président du conseil, M. Méline, appuya la proposition ; mais MM. Lockroy et Goblet la combattirent, parce qu'elle portait atteinte au droit d'interpellation, et parce qu'elle dissimulait une arrière-pensée politique et le désir d'étouffer la voix de la minorité radicale. Néanmoins l'urgence fut déclarée et la résolution adoptée. Lorsque plus tard (2) M. Jaurès en demanda l'abrogation détournée en proposant de décider qu'à partir du 28 juin il n'y eût plus de jours affectés à certaines discussions, la Chambre lui refusa l'urgence.

Précédemment (3), sur la demande du président du Conseil, la Chambre avait décidé de siéger le vendredi pour l'étude des questions ouvrières.

La nouvelle Chambre a voté le 30 juin 1898, urgence déclarée, un projet de résolution de M. J. Legrand réservant au travail des commissions le mercredi et le samedi de chaque semaine. D'autres propositions ayant le même but n'ont pas été examinées, celle de MM. Gellé et Coache (4): la Chambre tirerait au sort chaque mois dans les bureaux une commission de trente-trois membres à laquelle toutes les interpellations seraient renvoyées ; elle entendrait l'auteur de chaque interpellation et le Gouvernement ; le compte-rendu sténographique de ses séances serait insérée au *Journal Officiel*, puis elle ferait un rapport à la Chambre et lui proposerait soit l'ordre du jour soit la discussion de l'interpellation en séance publique; celle de MM. Charles Ferry et Odilon-Barrot (5) ainsi conçue: « Tout député peut reprendre une proposition de l'ancienne législature sur lesquelles le rapport au fond aura été fait ; la Chambre peut alors ordonner

(1) Dépôt le 13 mars 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2330 p. 372): Urgence déclarée et discussion immédiate.

(2) Le 24 juin 1897.

(3) Le 16 janvier 1897.

(4) Déposée une première fois le 11 mars 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2335 p. 368), une seconde fois le 5 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 169 p. 1338).

(5) Dépôt le 2 décembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2865, p. 215, sess. extr.). Rapport sommaire favorable de M. Odilon-Barrot le 2 mars 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 3088, p. 768).

la distribution du rapport et la discussion » ; — celle de deux cent quinze députés (1), réservant aux commissions les mercredi et samedi de chaque semaine, votée le 30 juin 1898 ; — celle de M. Odilon-Barrot (2), d'après laquelle une proposition de loi dont le rapport au fond aura été distribué avant la fin d'une législature bénéficiera dans la nouvelle législature de l'urgence ; celle de M. Guillemet, concluant à la nomination d'une commission chargée de relever, dans le délai de six mois, les propositions que la précédente législature avait laissées à l'état de rapport et qui pourraient être soumises à la nouvelle Chambre, en recevant de plein droit le bénéfice de l'urgence (3).

Dans un autre ordre d'idées, M. Chassaing (4), a proposé, et M. Sembat (5) a fait décider, sans débat, urgence déclarée, que le *Journal Officiel* contiendrait une mention spéciale pour les députés qui ne prendraient pas part à un vote comme frappés d'exclusion temporaire.

La Chambre vote facilement l'affichage d'un discours. Elle a eu quelques déceptions qui l'ont engagée à plus de prudence, et comme elle se défie d'elle-même, elle a songé à se lier par des prescriptions réglementaires. M. Louis Hémon avait eu les honneurs de l'affichage pour un discours prononcé à l'occasion de l'élection de M. l'abbé Gayraud, dans lequel il dénonçait les agissements du clergé (4 mars 1897). Comme ce discours était impovisé, M. Hémon, crut pouvoir en corriger certains passages, et le texte, paru à l'*Officiel* et affiché, fut par lui allégé de quelques passages que l'Extême gauche avait applaudis comme des attaques au cabinet et qui avaient rallié des partisans à la demande d'affichage. Aussitôt récriminations, et en même temps propositions tendant à empêcher de nouveaux faits de ce genre. Les unes (6) interdisaient aux orateurs toute modification de signification politique apportée à un discours après le vote de l'affichage ; les autres (7) retardaient le vote de l'affichage jusqu'après la publication du discours au *Journal Officiel*, ou à la séance prochaine (8), ou jusqu'après la clôture de la discussion (9).

Je citerai enfin : le projet de résolution de MM. Jaurès et autres abaissant l'exclusion temporaire à deux séances seulement, avec faculté de l'élever à quatre séances en cas de désobéissance ou d'une seconde censure encourue dans la même séance, la Chambre pouvant même porter le maximum à quinze séances par un vote spécial rendu à la quatrième séance (10);

(1) Dépôt le 30 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 137 p. 1327).
(2) Dépôt le 27 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 124, p. 1289).
(3) Dépôt le 4 juillet 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 160, p. 336).
(4) Dépôt le 28 juin 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2570, p. 1455).
(5) Le 8 juillet 1897.
(6) Projet de résolution de M. Chauvin, déposé et retiré dans la séance du 6 mars 1897.
(7) Projet de résolution de M. Dussaussoy déposé le 6 mars 1897 (*J. O. Ch. Ann* n° 2322 p. 345). Urgence refusée le même jour
(8) Projet de résolution de MM. Denys Cochin et autres déposé le 10 juin 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2502, p. 1371). Rapport sommaire défavorable de M. Bienvenu-Martin le 26 juin 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2561 p. 1450).
(9) Projet de résolution de M. Renou, déposé le 2 novembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2826, p. 146). Rapport sommaire favorable par M. Odilon-Barrot le 9 décembre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2882 p. 273).
(10) Dépôt le 10 juin 1897 ; urgence refusée le même jour. Rapport sommaire favorable de M. Forni le 26 juin 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2561 p. 1450).

— celui de M. J. L. Breton (1), portant que pour tous les scrutins à la tribune, le contrôle se ferait, non plus par des boules, mais par une urne automatique à numéroteur mécanique; — ceux de MM. de la Ferronays (2), Mirman (3), Allard et autres (4), tendant à la nomination d'une commission pour analyser les programmes électoraux des députés.

L'usage du vote par procuration a produit de tels abus que de nombreuses propositions ont essayé d'y porter remède. Les unes veulent que dans les votes, soient seuls comptés les députés présents (5) ; pour plus de précaution, on ne compterait que les bulletins signés et datés ; les noms des absents figureraient à l'*Officiel* : l'indemnité serait supprimée aux absents; mais un bulletin spécial serait créé pour l'abstention volontaire (6) ; d'autres prohibent purement et simplement le vote par procuration (7), d'autres enfin prennent seulement des précautions pour en assurer la sincérité (8).

L'élection du président provisoire par la Chambre des députés (1er juin 1898) a donné lieu à une discussion singulière. Pour la comprendre, il faut rappeler d'abord que cette élection se fait par un scrutin secret à la tribune, dire ensuite comment on procède à cette opération. Chaque député votant monte à la tribune par l'escalier de gauche, reçoit d'un secrétaire une boule de contrôle, remet son bulletin sous enveloppe à un second secrétaire qui le dépose dans l'urne, redescend par l'escalier de droite et remet en passant à un troisième secrétaire la boule qu'il a reçue du premier.

On a trouvé 556 bulletins dont trois blancs, et 557 boules de contrôle.

Le bureau d'âge proclama les résultats du scrutin de la façon suivante :

Nombre de votants.		556
Bulletins blancs ou nuls.		3
Suffrages exprimés. . .	553	
Majorité absolue. . . .	277	

Ont obtenu :

MM. Paul Deschanel. . . .	277	suffrages
Henri Brisson. . . .	276	

(1) Dépôt le 13 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 26 p. 1130).

(2) Dépôt le 20 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 83 p. 1173).

(3) Dépôt le 26 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 95, p. 1195).

(4) Dépôt le 26 juin 1898 *J. O. Ch. Ann.* n° 94, p. 1194).

(5) Projet de résolution de M. Cornet, déposé le 9 juillet 1897 (*J. O. Ch. Ann* n° 2632 p. 1523). Rapport sommaire favorable de M. Odilon-Barrot, 23 octobre 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2739, p. 55 Sess. extr.) Déposé de nouveau le 30 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 133, p. 1302.

(6) Projet de résolution de MM. Marcel Habert et autres, déposé une première fois le 3 juin 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2479 p. 1347). Rapport sommaire favorable de M. Odilon-Barrot le 26 juin 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2563 p. 1450) ; une seconde fois le 13 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 4, p. 1113].

(7)) Projets de résolution de M. Cère, déposé le 28 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 126 p. 1290) ; de M. Autide Boyer déposé le 30 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 138 p. 1303.

(8) Projets de résolution : de MM. Legrand et Fournel déposé le 1er juin 1897 (*J. O Ch. Ann.* n° 2474, p. 1346 ; de M. Hubert déposé le 3 juin 1897 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2486, p. 1351 Rapport sommaire favorable de M. Odilon-Barrot sur les deux, le 26 juin 1897 (*J. O. Ch Ann.* n° 2563, p. 1450.

Mais au lieu de proclamer M. Deschanel élu, le président d'âge donna la parole à M. Jourde, président de la table des scrutateurs chargés de totaliser les résultats des six autres tables. M. Jourde, déclara qu'il y avait 557 votants, puisqu'il y avait 557 boules, et que l'élection était à recommencer, puisqu'aucun des candidats n'avait obtenu la majorité absolue. Cette doctrine fut appuyée par M. Léon Bourgeois : « Cinq cent cinquante-sept députés se sont, dit-il présentés à cette tribune pour exprimer leur volonté, voilà ce qui est certain. Sur ces 557 députés, 3 ont déposé des bulletins blancs, cela est constant ; et par conséquent il y a lieu de déduire ces 3 bulletins blancs des 557 boules recensées. Il reste 554 suffrages qui se sont partagés entre nos deux collègues, MM. Brisson et Deschanel. La majorité absolue sur 554 suffrages est de 277 plus 1, soit 278, et par conséquent il fallait obtenir 278 voix pour être élu ».

M. Poincaré n'eut pas de peine à réfuter cette étrange argumentation qui confond les boules avec les bulletins, qui déduit des bulletins du nombre des boules, qui compte les boules comme des suffrages exprimés, et qui oublie qu'un député peut recevoir et déposer une boule de contrôle sans remettre un bulletin, comme il peut remettre un bulletin blanc, en sorte que s'il y a plus de boules que de bulletins, et qu'on veuille donner à cet excédant une signification, on peut ne voir qu'une abstention, un bulletin blanc, n'entrant pas dans le compte de la majorité. M. Poincaré, cita l'excellent *Traité de droit politique électoral et parlementaire* de M. Eugène Pierre : « La majorité absolue se calcule d'après le nombre des votants. On entend par votants ceux qui ont réellement exprimé un suffrage... Les membres qui ont déposé leur boule de contrôle sans déposer le bulletin ou qui n'ont déposé que des bulletins blancs se privent du droit de concourir à fournir le chiffre de la majorité absolue ; par leur abstention indirecte, ils rendent l'élection plus facile aux deux premiers tours » (n° 427, p. 406). Et, répondant à M. Bourgeois, il ajoutait : « Tout le raisonnement de notre honorable collègue consistait à dire qu'il y avait plus de suffrages exprimés que de bulletins trouvés dans l'urne. Mais ce sont précisément les bulletins trouvés dans l'urne qui représentent les suffrages exprimés. Ce qu'on appelle un suffrage exprimé, c'est un bulletin portant un nom. Les boules, nous le savons tous, n'ont d'autre effet que de servir à faire le calcul du quorum (1). Elles sont déposées dans une urne afin de permettre au bureau de savoir à quel moment le quorum est atteint. Elles ne représentent pas les suffrages exprimés. Les suffrages exprimés ne se comptent que d'après les bulletins .. » C'était la raison et la vérité même.

Après une scène tumultueuse et une suspension de séance, le bureau d'âge prit la décision suivante : « Les membres du bureau provisoire, après avoir délibéré sur le point de savoir si l'élection de M. le président de la Chambre est définitive, à la majorité, prenant en considération le fait apporté à la tribune par M. Jourde, président du 2e bureau des scrutateurs, décident qu'il n'y a pas d'élection... »

(1) Elles servent aussi à empêcher les doubles votes.

C'est un précédent fâcheux. Heureusement le fait n'est pas de nature à se produire fréquemment.

III. Pouvoir exécutif. — Ici, il y a peu de choses à signaler.

Deux sous-secrétariats d'Etat ont été créés, l'un à l'intérieur (D. 5 juillet 1898) (1), l'autre pour les postes et télégraphes (D. même date (2).

M. Dutreix a conclu (3) à l'adoption de la propositiond e MM. Vaillant et autres (4) tendante à la création d'un ministère du travail, de l'hygiène et de l'assistance publique, et, pour son compte, a demandé un sous-secrétariat d'Etat du travail (5). MM. Vaillant et autres ont demandé un ministère du travail, de l'hygiène, de l'assistance publique et de la statistique (6).

Il faut signaler aussi la retraite de M. Darlan, garde des sceaux, à cause d'un vote hostile du Sénat (30 novembre 1897). A la suite d'une interpellation de M. J. Fabre relative à la forme (télégraphique) du serment prêté par divers magistrats, le Sénat rejeta à une voix de majorité (106 contre 105) l'ordre du jour pur et simple accepté par M. Darlan, puis accorda la priorité à l'ordre du jour de M. Tillaye sur celui de MM. Fabre et autres préféré par le ministre, enfin vota l'ordre du jour de M. Tillaye (128 voix contre 104).

DEUXIÈME PARTIE. — ÉTRANGER

Sommaire. — I. Les Partis. — 1. Angleterre. — 2. Autriche. — 3 Hongrie. — 4. Allemagne. — 5. Suisse. — 6. Italie. — 7. Belgique. — 8. Pays-Bas. — 9. Danemark. — 10. Roumanie. — 11. Etats-Unis. — 12. Japon. — II. Les questions de règlement. — III. Législation. — 1 Wurtemberg. — 2. Espagne. — 3. Italie. — 4. Suède. — 5. Etats-Unis. — 6. Australie.

Les lois et les faits constitutionnels ont été peu nombreux et peu importants. Les deux seuls points qui me paraissent mériter une mention sont la crise que subissent à peu près partout les partis et l'attention croissante accordée aux questions de règlement.

Les partis. — Il est rare sans doute de rencontrer des régimes politiques où deux partis principaux gouvernent l'opinion, peuplent le Parlement, discutent les lois, influent sur le Gouvernement. Si la théorie, qui me paraît être ici surtout l'idéalisation du régime anglais assez brièvement conçu, semble indiquer que l'opinion doive se partager entre la tendance progressiste et la tendance conservatrice, les faits ne la confirment pas habituellement. Pour s'en étonner, il faudrait s'imaginer que le progrès et la résistance se ramènent chacun à une idée simple, méconnaître le nombre et les divergences des intérêts humains qui demandent au Gouver-

(1) *J. O.* 6 juillet 1898, p. 4100.
(2) *Ibid.*
(3) Rapport déposé le 20 juin 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 2498, p. 1365).
(4) Déposée le 30 octobre 1894 (*J. O. Ch. Ann.* n° 939 p. 1441).
(5) Proposition déposée le 11 novembre 1898 (*J. O. Ch. Ann.* n° 335, p. 159)
(6) Proposition déposée le 27 juin 1890 (*J. O. Ch. Ann.* n° 180, p. 1287).

nement leur sauvegarde et leur satisfaction, ignorer que ces intérêts se multiplient et se diversifient avec l'avancement des civilisations, qu'ils se combinent et se séparent alternativement, croire enfin à la supériorité des idées sur les intérêts et les passions.

Angleterre. — En Angleterre, la coalition de 1895 dure encore grâce à des circonstances étonnamment favorables, grâce à l'importance des affaires extérieures et à l'insignifiance des affaires intérieures, grâce surtout à la désorganisation du parti libéral. Ce parti où les hommes de talent ne manquent pas, n'a su ni se donner un chef, ni affirmer un programme, ni soutenir une lutte concertée et systématique. Il n'a pas pu profiter du mécontentement suscité dans certains milieux importants par les affaires d'Orient, du mouvement anti-conservateur révélé par certaines élections significatives, des discussions et des rivalités qui ont fini par se produire entre les coalisés, du réveil très vif des idées libérales dans le pays. Ses membres siègent irrégulièrement à la Chambre des Communes, hésitent à engager les combats parlementaires, les soutiennent avec mollesse. Pour la question du *home rule*, ils ont vu le Gouvernement essayer de leur enlever leurs armes en organisant l'administration locale de l'Irlande d'une façon que les députés irlandais ont jugée acceptable.

Pendant ce temps, la coalition évolue. Comme il arrive d'ordinaire en pareille occurence, c'est la fraction avancée qui entraîne l'autre. Les radicaux unionistes ont amené les conservateurs à accepter leur politique impérialiste et ouvrière, et dans la frappante stérilité législative, qui remonte à 1895, il faut convenir que les seules lois votées, ou à peu près, correspondent au programme radical. Le fait est encore accentué par l'importance qu'a acquise M. Chamberlain, qui, en plusieurs occasions, a affiché des opinions faites pour déplaire à lord Salisbury. qui pourtant n'a point été ouvertement désavoué, qui est en passe de devenir un des chefs sinon le chef du cabinet.

Au même moment une crise analogue, mais plus apparente, atteignait le parti libéral. On sait que lord Roseberry qui avait assumé la direction du parti à la retraite de M. Gladstone avait cédé la place à sir William Harcourt. Ce dernier, pendant les vacances parlementaires de 1898, résigna les fonctions de leader de l'opposition à la Chambre des Communes en alléguant des difficultés tenant à des sentiments personnels, et pendant plusieurs mois le parti libéral resta sans chef officiel. En même temps M. John Morley déclara qu'il renonçait à participer à la direction du parti.

Autriche. — L'Autriche, mosaïque de nationalités rivales, tyranniques ou opprimées, a des partis surtout nationalistes.

La poussée en ce sens est si forte que le club des gauches allemandes réunies, qui en 1896 encore groupait tous les éléments germaniques, est entré en dissolution au moment des élections. Jadis zélés défenseurs de l'unité de l'Etat et de la centralisation administrative, alors que leur prépondérance, leur possession continue du pouvoir leur y faisait trouver leur

intérêt, ils acceptent l'idée fédéraliste depuis qu'il leur est arrivé de ne pas occuper le ministère, depuis que le Gouvernement a dû chercher de tous côtés sa majorité et faire des concessions aux diverses nationalités. Attaqués un peu dans toutes les provinces, ils se sont séparés pour lutter diversement sur tous les points. En revanche les cléricaux et les socialistes chrétiens ont gardé leur forte et riche organisation. Les Polonais, représentés un moment dans le cabinet par trois ministres importants dont le chef même du ministère, étaient devenus alors l'âme du parti conservateur et de la majorité ministérielle.

Les idées socialistes proprement dites n'ont eu de succès aux élections de 1897 qu'en Bohême. Le socialisme agraire et chrétien a, de son côté, conquis le bas clergé et le peuple des provinces polonaises, où six partisans du jésuite et agitateur Stayalowski ont été élus. A Vienne et ailleurs encore les chrétiens sociaux ou antisémites ont fait passer leurs candidats. Néanmoins les nationalités déterminent encore les groupements, et les autres questions ne viennent qu'au second rang. Elles ont cependant un effet important; elles provoquent des scissions dans les groupes nationaux, contribuent à subdiviser les groupes parlementaires si nombreux déjà, augmentant les difficultés si graves que la question nationale a fait naître, sans aider à la formation d'une majorité nouvelle sur d'autres bases. Ainsi sur 425 députés élus en 1897, il y a 205 allemands ; mais parmi eux, il faut séparer les ultramontains auxquels les autres Allemands reprochent de tout subordonner aux intérêts de l'Eglise, et qui souvent cherchent appui auprès des Slaves, les chrétiens sociaux, le parti populaire ultramontain, franchement réactionnaires ; les grands propriétaires, les représentants des Chambres de Commerce, poursuivant des politiques distinctes; les députés alpins,plus nationalistes que libéraux; les nationaux allemands qui représentent la *Germania irredenta*. Ces divisions excessives ont naturellement donné la prépondérance aux Slaves qui comptent presque autant de députés que les Allemands (196 contre 205). Certes, ils sont loin de former une masse homogène et se composent de groupes nationaux formellement distincts : 85 Tchèques, 71 Polonais, 18 Bohêmes, 9 Croates, 11 Ruthènes, 2 Serbes. Du moins n'ont-ils pas d'autre cause de division. Ces nationalités d'ailleurs sont d'accord dans leur haine contre l'élément allemand, dont la longue suprématie leur a paru odieuse, et sur le moyen radical pour la faire tomber à jamais, la substitution du fédéralisme au dualisme. Les Tchèques surtout réclament hautement la restauration du royaume de Bohême dans son autonomie. De leur côté les Allemands protestent contre leur dépossession et luttent pour reconquérir la puissance menacée sinon perdue. Ces conflits ont encore aggravé les difficultés que rencontrait le renouvellement du compromis avec la Hongrie et ont mis le Gouvernement dans un réel embarras. Il lui fallait à tout prix une majorité nouvelle, puisque le nouveau Parlement n'offrait plus celle que l'ancien avait donnée. Pour se le procurer, la comte Badeni crut pouvoir négocier à la fois avec les Allemands et avec les Tchèques. Ceux-ci, plus habiles ou plus heureux, obtinrent pour la Bohême et la Moravie, des ordonnances qui assuraient l'emploi officiel de la langue tchèque dans

des arrondissements où jusque-là l'allemand seul était en usage dans les administrations (1). Cette réforme, qu'il semblait logique d'étendre aux autres pays de la monarchie, souleva les colères de la plupart des Allemands, et ils rompirent les négociations avec le Ministère.

Mais alors les Tchèques formèrent avec le parti national catholique, avec les Polonais, avec les Slaves du Sud, une coalition parlementaire, disposant de la majorité, et le cabinet fut officiellement invité à en prendre la direction. Le comte Badeni avait souvent affirmé qu'il n'était pas un ministre parlementaire ; pourtant en cette circonstance, considérant les prétentions de la coalition et en même temps la faiblesse des liens qui la constituaient, il donna sa démission. L'Empereur la refusa et engagea le comte à gouverner sans se préoccuper des luttes soutenues par les partis. Il comptait non sans raison sur les divisions profondes qui séparaient les différents groupes allemands. Ceux-ci, en effet, n'avaient qu'une opinion commune, celle de la prépondérance allemande, qu'un grief commun, celui des ordonnances. Ils ne pouvaient guère qu'organiser l'obstruction, le désordre, le tumulte dans le Parlement. On doit avouer qu'ils y ont admirablement réussi. Ils ont merveilleusement tiré parti, pour empêcher le fonctionnement du Parlement, d'un règlement suranné qui impose un délai de dix minutes avant tout vote, si vingt députés l'exigent, qui prescrit la discussion des propositions d'urgence dès leur dépôt et avant toute motion même gouvernementale, qui n'autorise en aucun cas l'expulsion d'un député. Ils ont enfin installé le bruit en permanence et accordé à la violence un rôle que jusqu'à présent tous les Parlements du monde lui ont refusé. Le Gouvernement crut se donner du répit et le temps de concilier en congrès les Tchèques et Allemands, en prononçant la clôture du Parlement (2 juin 1897). L'agitation descendit du Parlement dans le peuple ; la conciliation échoua. Comme d'ailleurs le budget n'avait pas été voté, il fallut rouvrir les séances le 23 septembre. L'obstruction allemande reprit de plus belle, et déclara qu'elle ne cesserait que si les ordonnances sur les langues étaient rapportées. Elle atteignit les dernières limites de la fureur et la violence lorsque le règlement modifié enfin eût permis d'exclure, même *manu militari*, les députés qui auraient montré une turbulence excessive. Les plus modérés parmi les Allemands partagèrent l'effervescence radicale.

Pendant ce temps la majorité se désagrégeait, les troubles dans la rue

(1) La question des langues est au premier chef une question de nationalité. Comme le dit un publiciste allemand, chacune des huit races différentes de l'Autriche ne voulait pas seulement son autonomie en ce qui touche l'école, les fonctions publiques, l'église, la vie publique, le commerce et l'industrie, mais chacune d'elles luttait encore pour élargir sa sphère d'influence aux dépens des autres. « L'ère constitutionnelle avait mis fin à la prépondérance allemande, parce que chaque gouvernement avait usé de concessions aux nationalités diverses pour obtenir la majorité parlementaire dont il avait besoin. Au moyen de cette politique nationale du gouvernement, les Allemands qui jusqu'au commencement de l'ère constitutionnelle, avaient été prépondérants en Autriche, ont été refoulés de tous les pays à langues mélangées où ils ne se trouvaient qu'en nombre restreint ». De tous ces pays, le plus important est la Bohême, la région la plus riche de la monarchie, celle aussi où l'autogonisme entre l'élément indigène et l'élément allemand a pris le caractère le plus aigu.

prenaient de la gravité à Vienne et à Prague. Le comte Badeni, démissionna (28 novembre), avec le consentement de l'Empereur.

Le ministère Gautsch ajourna le Parlement et rétablit un calme momentané. Il entreprit d'apaiser les Allemands en leur offrant de faire résoudre la question des langues par une loi dont il esquissait le projet. Il ne réussit pas, et quitta le pouvoir après avoir promulgué le budget par ordonnance. Le comte Thun tenta la conciliation du parti en leur accordant des ministres ; il échoua encore et à la rentrée du Parlement, l'obstruction recommença. Le Gouvernement l'embarrassa, mais ne le désarma pas lorsqu'il proposa des réformes populaires. Il fallut clore la session, promulguer le budget par ordonnance. Chaque fois que le Parlement revint, l'obstruction reprit. Rien ne put le désarmer, ni le jubilé de l'Empereur, ni la nécessité de renouveler le compromis avec la Hongrie, ni les dangers que courent et l'Empire et la dynastie. Il lui faut le retrait des ordonnances.

Mais les adversaires des Allemands aussi tiennent bon et s'opposent au retrait. Ils laissent entendre que l'exemple donné par les Allemands ne sera pas oublié. Ainsi s'est créée en Autriche une situation extrêmement grave, dont l'issue ne peut être prévue. Les nationalités sont trop surexcitées pour être aisément calmées et conciliées, et la majorité dont tout Gouvernement aura besoin sera extrêmement difficile à composer, quelque soit le ministre. Les Allemands ont introduit au Parlement des procédés de discussion incompatibles avec le régime parlementaire et on est autorisé à craindre que ces procédés ne soient conservés par toutes les oppositions. Faudra-t-il rompre le lien qui unit les divers éléments de la Monarchie ?

Hongrie. — En Hongrie, aux élections de 1896, le parti libéral a eu un succès considérable ; il a obtenu près des trois quarts des sièges. En face de lui, se trouve une opposition bigarrée. Au groupe Apponyi, à l'extrême gauche au parti radico-clérical, se sont jointes deux nouvelles fractions, celle des irréductibles adversaires des réformes récentes qui ont laïcisé une bonne partie de la législation civile, le parti populaire. Ces divers partis n'ont aucun lien entre eux, même pas une tactique commune. Pourtant, d'un commun accord, ils ont essayé de taquiner le Gouvernement et la majorité en organisant l'obstruction, mais une obstruction bénigne, traînant en longueur par des discours nombreux et délayés la discussion du budget et de toutes les lois, multipliant les interpellations et les dénonciations d'incompatibilités.

Menacés enfin d'une modification au règlement qui introduirait la clôture, ils consentirent à cesser leurs manœuvres pour un temps moyennant une légère concession dans la loi du jury. L'extrême gauche, qui désire empêcher le renouvellement du compromis autrichien et rétablir l'union personnelle, a repris les hostilités et fait traîner jusqu'au 30 décembre 1897 le débat sur la loi qui prolongeait provisoirement pour un an le compromis. Elle ne fut pas suivie par l'opinion, et le Cabinet, sûr du vote prochain de la loi, se borna à demander un bill d'indemnité pour les premiers jours de janvier 1898.

L'obstruction menaçait de reprendre en 1898 lorsque le crime de Genève,

frappant une souveraine chère à tous les Hongrois, imposa une trêve aux partis.

Allemagne. — On a constaté dans plusieurs partis allemands une tendance à se concentrer et à se préciser. Alliés fidèles de M. de Bismark, les nationaux-libéraux avaient été amenés en mainte circonstance à suivre les conservateurs. Ils reviennent depuis quelque temps à leurs principes primitifs et se rapprochent des autres fractions de la gauche. C'est ainsi que dans l'assemblée du parti tenue à l'automne de 1896, ils ont pris nettement position contre diverses exigences agrariennes et conservatrices, par exemple la réforme de l'étalon d'or. De même, le parti conservateur non seulement s'est séparé des socialistes chrétiens, mais encore il veut s'affranchir de la tutelle des agrariens. En sens opposé, on peut citer la formation en 1896 d'un parti nationaliste socialiste détaché des socialistes chrétiens.

Au Congrès de Hambourg (1897), le parti socialiste, effrayé des mesures de coercition légale dont il est menacé, a abrogé la décision prise au Congrès de Cologne, d'après laquelle les électeurs socialistes devaient s'abstenir aux élections fondées sur le système des classes.

Le fait le plus notable est à coup sûr l'importance prise par la question agraire. Appuyé sur la Ligue des cultivateurs, fortement soutenu par le monde officiel, le parti agrarien a montré sa force en obtenant le renvoi du chancelier de Caprivi d'abord, puis de deux ministres, MM. de Bötticher et Marshall, et par leur remplacement par le prince de Hohenlohe, et par MM. de Bülow et de Thilmann, ainsi que par la prépondérance acquise à M. Miquel, éternel adversaire des traités de commerce. Il a aussi contribué à désorganiser les partis existants. La Ligue promit son appui électoral à tous les candidats qui défendraient le programme agrarien, et a ainsi relâché les liens traditionnels. La chose était surtout embarrassante pour les nationaux-libéraux qui jusqu'à présent avaient évité de se prononcer sur les questions économiques et qui comptaient des libre-échangistes et des protectionnistes, désormais ennemis ; ils avaient maintenant à s'enquérir des tendances économiques de leurs circonscriptions. Le Centre même était divisé par la question agraire.

Pourtant les élections de 1898 ont montré que la force de la Ligue des agriculteurs avait été exagérée, et que les anciens groupements avaient au contraire gardé une cohésion suffisante. La lutte a été caractérisée d'autre part par les efforts que le Gouvernement, sous l'inspiration de M. Miquel, a tentés pour constituer avec les divers éléments conservateurs et agrariens une majorité anti-socialiste, dans laquelle, après le premier tour qui avait donné aux socialistes des succès considérables, on se résigna à faire entrer les éléments libéraux.

Les élections générales, tout en laissant intacte la situation du parti nationa-llibéral, ont accentué la nécessité de régénérer et de fortifier ce parti. Il tâchera d'attirer à lui l'aile droite du socialisme, les classes cultivées, et surtout de rallier les diverses fractions du parti.

Suisse. — La lutte engagée en Suisse entre les tendances centralistes et

étatistes d'une part et les tendances fédéralistes et libérales d'autre part, suit son cours. Les deux courants semblent à peu près d'égale force, mais leurs éléments changent selon les questions, et il est souvent malaisé de pronostiquer l'issue de chaque combat. Le premier parti est naturellement le plus actif, l'autre ralentit et empêche. Leur égalité numérique impose des concessions et des compromis.

Les centralistes ont choisi pour terrain de lutte les questions économiques et sociales où l'intervention du pouvoir fédéral est plus facile à justifier. Leur plus sérieux obstacle est l'aversion des Suisses pour la bureaucratie. Ainsi s'explique l'échec devant le peuple de la Banque d'Etat (28 février 1897), à laquelle se sont aussi opposés les intérêts groupés autour des banques existantes.

Le rachat des chemins de fer a été surtout considéré comme une affaire et les partis se sont divisés, bien que les libéraux fussent plutôt favorables et les autres partis défavorables. Le rachat a été voté et a mis aux mains du parti radical actuellement au pouvoir un puissant instrument de domination. Les minorités catholiques, socialistes et libérales, pour le combattre, s'entendront facilement sans doute sur la représentation proportionnelle et sur la création d'un tribunal neutre de contrôle et de recours, plus difficilement sur l'élection du Conseil Fédéral par le peuple.

Les centralistes ont encore obtenu du peuple : l'extension à la Suisse entière de la législation forestière fédérale, et la concession à la Confédération du droit de légiférer sur les denrées alimentaires (11 juillet 1897) ; l'unification du droit civil (13 novembre 1898).

Italie. — L'Italie continue à souffrir de l'absence de partis organisés. Formé avec l'appui d'une coalition de droite et de gauche hostile à M. Crispi, le Cabinet de M. di Rudini a perdu très vite les voix de l'extrême gauche. Elle ne craint plus M. Crispi et se plaint des rigueurs exercées contre les associations révolutionnaires. Les élections, après dissolution, de 1897 ont anéanti le parti de M. Crispi, mais fortifié les gauches, et accentué les anomalies de la coalition ministérielle, de la situation du Cabinet en majeure partie tiré de la Droite et soutenu surtout par la gauche, de ce Cabinet qui d'ailleurs n'est pas homogène et qui est divisé sur plusieurs questions importantes. Enfin le 30 mai 1898, M. di Rudini quitta le pouvoir et le général Pelloux composa un ministère de gauche.

Belgique. — Le trouble causé par la revision belge de 1893 dure encore. Au lieu des deux partis traditionnels, on trouve plusieurs fractions en présence. Les catholiques ont gardé leur unité à peu près intacte ; seuls les démocrates chrétiens se sont constitués en fraction séparée ; les libéraux n'ont plus qu'une situation secondaire, les socialistes ont acquis une importance considérable.

Ces derniers ont introduit dans le Parlement belge des mœurs inconnues qui ont provoqué une importante réforme du Réglement. Ils ont également essayé de l'obstruction notamment, en 1897, contre le projet sur la garde civique. La clôture les a vaincus.

Vers la fin de 1898, on a pu constater que les diverses opinions non

catholiques avaient des velléités d'union et de coalition. Longtemps séparées par des opinions caractéristiques, elles se rendent compte que leurs dissensions font la force de leurs adversaires communs et semblent vouloir y renoncer. Le difficile sera de trouver un programme qui satisfasse à la fois la tradition libérale et les aspirations socialistes, sans parler des doctrines radicales. La représentation proportionnelle aura peut-être ce mérite ; mais une fois acquise, et étant connu qu'elle est un moyen et non un but, il faudra trouver autre chose. Et puis conçoit-on cette coalition passant majorité et prenant le pouvoir ?

Pays-Bas. — Les élections générales des Pays-Bas en 1897, première application de la nouvelle loi électorale, ont rendu aux partis une grande activité et en même temps ont révélé des tiraillements qui menacent de les diviser. L'Union libérale, fondée en 1896 pour rallier les divers éléments libéraux, a été critiquée pour avoir combattu la loi électorale et a vu plusieurs de ses membres s'éloigner d'elle. Les radicaux sont partagés en deux fractions dont l'une recherche l'alliance des libéraux avancés, et l'autre celle des socialistes. Dans le parti socialiste, l'union n'est pas plus forte : certains prêchent l'abstention aux élections et d'autres prônent l'action parlementaire. Parmi les anti-révolutionnaires, M. Kuyper et M. Lohman se font la guerre. Seuls les catholiques demeurent disciplinés.

Ces derniers, au moment des élections, virent venir à eux les anti-révolutionnaires convertis au protectionnisme, tandis que les progressistes faisaient tourner l'Union libérale à leur profit et au détriment des libéraux modérés, et qu'un nouveau parti, celui des chrétiens historiques, adoptait pour caractéristique la lutte contre le catholicisme.

Danemark. — En Danemark, au mois d'avril 1894, la droite avait conclu alliance avec les modérés. Cette alliance et la droite même ont été troublées en 1896 par un incident assez grave. Les élections d'avril 1895 avaient tourné au détriment des alliés et en particulier de la droite. Plusieurs membres de ce parti imputèrent la responsabilité du mécompte au comité central de la droite, formé de délégués des associations conservatrices du pays, et surtout au membre le plus important de ce comité, M. Dinesen. Ils décidèrent de rompre l'alliance et de se grouper en un parti nouveau, la *jeune droite*. Le reste du parti se réorganisa sur de nouvelles bases, mais alors M. Dinesen et six de ses amis déclarèrent qu'ils entendaient rester étrangers au parti ainsi réformé. On leur attribuait la pensée de constituer une majorité avec le parti modéré et les membres les plus maniables de la droite. Mais, dès le mois de décembre, l'accord était rétabli sauf avec la Jeune droite, définitivement constituée en parti conservateur indépendant.

Les élections firent passer la majorité aux radicaux. Le ministère de l'alliance se laissa persuader par eux qu'il pourrait continuer à concilier les partis. Mais par la force des choses, il inclina de plus en plus vers la gauche et finit par se heurter à l'opposition de droite du Sénat. Le plan

des modérés, qui consistait à désagréger la droite et la gauche pour former une majorité ministérielle échoua finalement, et un nouveau Cabinet fut formé.

Entre temps, la gauche avait entrepris de faire reconnaître officiellement le régime parlementaire. Elle obtint du Cabinet Retz Thott la déclaration que le Gouvernement considérerait sa mission comme terminée si un conflit financier insoluble s'établissait, et voulut lui faire avouer que cette règle de démission devrait s'imposer désormais à tous les ministres. Elle n'obtint pas de réponse. En revanche, la droite publia une déclaration hostile aux prétentions de la gauche. Pour cette circonstance, les diverses fractions de la droite avaient voté ensemble ; mais la Jeune droite n'a pas abdiqué, et M. Dinesen garde l'espoir d'associer les modérés et la droite. Les radicaux et les socialistes demeurent unis au Parlement ; au dehors, ils sont moins parfaitement d'accord.

Enfin il s'est constitué une association agraire à tendance libre-échangiste, affiliée à la gauche, et une autre protectionniste qui relève de la droite.

Roumanie. — En Roumanie, au mois de juin 1897, le parti libéral se divisa en deux fractions : les vieux libéraux avec M. D. Stourdza et les jeunes libéraux avec M. P. Aurelian, sans parler des libéraux démocrates. En même temps, le parti conservateur se séparait des junimistes.

Etats-Unis. — Aux Etats-Unis, il y a déjà longtemps que les deux partis historiques ont rencontré sinon des rivaux, du moins des adversaires auprès de l'opinion publique. Les populistes, dont on avait annoncé l'absorption par les démocrates, se sont défendus; s'ils paraissent avoir renoncé pour le moment à réclamer une influence sur la formation des autorités fédérales, ils conservent leurs prétentions pour les autorités des Etats. Aux élections de 1896, ils ont eu leurs candidats propres dans plusieurs Etats du Sud et de l'Ouest, et y ont reconquis la majorité et le pouvoir exécutif. En d'autres Etats, ils ont consenti à combattre avec les démocrates ; mais en d'autres aussi, ils se sont alliés aux républicains. En somme, ils sont restés un parti autonome, et ne paraissent pas avoir rien perdu de leur activité, pour ne pas dire de leur turbulence.

Un fait plus grave est la division que la question monétaire a introduite dans les partis classiques. Ceux-ci, à vrai dire, peuvent être considérés comme ayant joué presque tout leur rôle ; il serait temps que de nouvelles devises inspirées par les affaires modernes, remplaçassent les étiquettes surannées. Mais précisément lorsque les partis s'occupent des affaires actuelles, ils entrevoient le risque d'une dissolution. Tant mieux, serait-on tenté de dire, si on ne savait combien il en coûte de briser une machine vénérable, de laquelle dépendent beaucoup d'intérêts particuliers, si on ne redoutait le vide que créerait dans la vie publique américaine l'évanouissement subit des antiques associations, les difficultés et les lenteurs d'une répartition nouvelle. Pourtant, et quelque grande que soit la distance mise aux Etats-Unis entre la vie politique et la vie économique

du pays, il est impossible que le monde politique se désintéresse toujours, ni bien longtemps encore, de ce qui se passe dans le monde pratique. Et c'est pourquoi on prévoit une crise des partis en Amérique.

Déjà la question de l'or et de l'argent, qui intéresse principalement le monde des affaires, a été traitée par les deux partis. On doit avouer que, selon leur habitude, ils ont pris position, non à cause d'une conviction théorique, mais à cause de leurs intérêts électoraux et autres. Mais déjà des divergences se sont produites. M. Cleveland, président sortant et démocrate, s'est résolument séparé de son parti ; il s'est déclaré partisan de la saine monnaie, et a entraîné avec lui un groupe important. Il y a donc eu des « gold democrats », tandis que la plupart des adhérents du parti étaient « silver democrats ».Parallèlement, la majorité des républicains s'est déclarée goldiste, mais une fraction qui n'est pas négligeable a été argentiste. Ces classements n'ont pas été sans influence sur les élections. M. Mac-Kinley compte dans la majorité qui l'a élu un notable appoint démocrate, et des voies républicaines lui ont manqué d'un autre côté. M. Cleveland, porté pour la présidence comme *gold democrat* n'eut, qu'un chiffre de voix insignifiant. Comme d'ailleurs, le parti de l'or triompha généralement en même temps aux élections pour le Congrès et aux élections d'Etat, l'irritation du parti démocrate, sauf les partisans du président sortant, en majorité au Sénat, menaça M. Cleveland de démonstrations énergiques.M. Cleveland, fut assez habile pour soustraire au vote du Sénat la convention conclue avec l'Angleterre au sujet du Vénézuéla et la question de la reconnaissance des Cubains comme belligérants ; mais, malgré son vif désir, il quitta le pouvoir sans avoir obtenu la ratification du traité d'arbitrage conclu avec l'Angleterre, et c'est aux sénateurs démocrates qu'il dut cette déception. C'est un fait digne d'attention : un président luttant ouvertement contre son parti, et le parti exerçant une vengeance *in extremis*. Il est vrai que la question de l'or ne figure pas sur le programme traditionnel des partis.

On peut ajouter que M. Mac-Kinley doit en grande partie son succès à ses doctrines protectionnistes, et que son adversaire démocrate M. Bryan, avait soulevé nombre de questions économiques, celle des grandes compagnies et des *trusts* notamment ; mais l'un et l'autre étaient d'accord ainsi non seulement avec leurs partis, mais avec la tradition de leurs partis.

Les républicains ont en 1896, conquis non seulement la présidence de l'Union, mais encore la majorité dans les deux Chambres du Congrès, l'Exécutif et la majorité dans les Chambres de la plupart des Etats. Pourtant leur victoire est atténuée et même compromise par l'existence d'une fraction argentiste dans la majorité. Elle a souvent mis en doute et en péril les mesures proposées par le parti.

On ne peut nier d'autre part que les questions extérieures aient adouci l'animosité des partis et tendu à réunir tous les Américains dans un sentiment de patriotisme, de chauvinisme même, dont on n'avait vu aucune manifestation aussi frappante depuis l'émancipation. Les démocrates se déclarèrent prêts à appuyer la politique du président. Cependant en janvier 1897, le leader sénatorial des « silver republicans » fit voter une résolu-

tion autorisant le Gouvernement à payer en dollars d'argent les bons du Trésor garantis par l'Union. Il est vrai que le texte en avait été ingénieusement rédigé de façon à rallier certains démocrates ; ainsi s'expliquent et le vote et la majorité relativement considérable (47 voix contre 32) qui l'a émis. Quelques jours après, une résolution contraire fut votée à la Chambre des députés (182 voix contre 132). Les mesures relatives à la guerre ne donnèrent lieu à aucune opposition. On remarqua cependant que la préférence accordée par le Sénat à certaines taxes destinées aux frais de la guerre (impôt progressif sur les successions, etc), révélait les tendances socialistes des démocrates et des populistes encore en majorité dans la haute Assemblée.

L'annexion d'Hawaï montra encore que les partis n'observent plus une stricte discipline. A la Chambre, 30 démocrates et populistes votèrent avec la majorité républicaine et 3 républicains avec la minorité. Au Sénat, la majorité comptait 6 démocrates, et la minorité 2 républicains. C'est la manifestation nette des tendances impérialistes qui, rompant avec la tradition, désirent la formation d'un empire colonial. Les deux partis sont divisés sur cette question si importante.

Je signalerai enfin une loi de l'Etat de New-York du 29 mars 1898, qui régularise le fonctionnement des partis en vue des élections politiques. On sait que les candidats de chaque parti sont désignés par des conventions où siègent des délégués des assemblées locales des partis (*primaries*). En théorie, l'assistance à ces primaries est de droit pour tous les adhérents du parti. Mais sous prétexte de vérifier la sincérité des convictions et d'exclure les traîtres, des coteries avaient monopolisé les assemblées des conventions. La loi, spéciale à l'Etat de New-York, prescrit l'enregistrement des adhérents de chaque parti, garantit le droit de vote à tous les inscrits, place les élections de parti sous le contrôle des fonctionnaires de l'Etat, frappe enfin de pénalités quiconque essaiera de voter dans plus d'un parti.

Japon. — Au Japon même — mais qui s'en étonnerait pour un peuple si récemment appelé à la vie politique — les partis ont manqué de consistance. Le cabinet Matsukata, uniquement appuyé sur les progressistes, avait à lutter contre deux oppositions puissantes, celle des libéraux et celle des nationaux unionnistes, qui surent s'allier et lutter victorieusement contre les ministres. Mais pendant les vacances parlementaires, le cabinet désarma et désunit ses adversaires par l'offre de séduisantes sinécures et par la menace d'une dissolution. Ressources éphémères ; à leur tour les progressistes mirent le cabinet en demeure de rompre avec ses nouveaux amis ; sur son refus, les ministres progressistes quittèrent leurs portefeuilles et le Ministère en demeura ébranlé. Les oppositions de leur côté se ressaisirent et rejetèrent l'alliance ministérielle. Avant de tomber, le Ministère obtint encore la dissolution de la Chambre, mais c'est un nouveau Cabinet qui présida aux élections.

Celles-ci mirent aux prises les partis déjà connus : Libéraux, Progressistes, Nationaux, Unionnistes, et en virent naître de nouveaux : Indépen-

dants, Parti du commerce et de l'Industrie. En outre, les diverses fractions de chaque parti accentuèrent leur autonomie. Cette position des partis a remis le Cabinet Ito dans la situation même où était en 1897 le Cabinet Matsukata et amena sa chute.

En juin 1898, les libéraux, et les progressistes se concertèrent pour former un grand parti constitutionnel et soutenir le nouveau cabinet Okouma. Mais bientôt les divisions reparurent ; certains libéraux reprirent l'idée du rachat des chemins de fer par l'Etat, que les progressistes avaient constamment repoussée. Diverses questions secondaires envenimèrent le différend, et aux élections générales de 1898 les libéraux et progressistes se combattirent avec acharnement. Ces querelles aboutirent à la dissolution de l'accord et du cabinet.

LES QUESTIONS DE RÈGLEMENT

Les antiques règlements parlementaires se révèlent de plus en plus inégaux aux conditions et aux difficultés nouvelles introduites par l'entrée en scène de la démocratie socialiste et de ses imitateurs. A la place des discussions académiques pour lesquelles ces règlements étaient faits, on a vu les cris, les injures, le bruit systématique, les voies de fait; souvent même on s'est servi du réglement pour entraver le travail parlementaire, et c'est à l'abri des vénérables règles que l'obstruction s'est développée.

En certains pays, le mal est devenu si grave qu'on en a demandé le remède à une réforme réglementaire. Tel est le cas notamment de la Belgique et de l'Autriche.

Belgique. — Le nouveau règlement n'a peut-être pas eu toute l'efficacité qu'on lui prêtait. Il n'a empêché ni le roi d'être impunément attaqué dans sa vie privée par un député socialiste M. Demblon, ni son frère, le comte de Flandre, d'être vertement moqué par un autre socialiste, M. Vandervelde.

Autriche. — Le règlement du Parlement autrichien est déjà ancien. Il remonte à une époque où on ne pouvait supposer qu'un député se servît de ses fonctions pour empêcher le fonctionnement du pouvoir législatif, et descendît à l'emploi des moyens d'expression les plus violents et les plus grossiers. Son insuffisance s'est révélée lorsque les Allemands, furieux des ordonnances sur les langues de Bohême, déclarèrent qu'ils empêcheraient des délibérations du Parlement jusqu'à la rétractation des ordonnances. La majorité finit par perdre patience et s'engagea à voter un article autorisant l'exclusion des députés récalcitrants pour trois séances par le président, pour trente séances par la Chambre. Elle accepta même que cette réforme fût votée sans rapport de commission: l'observation des formes eût rendu l'examen impossible grâce à l'obstruction. Le jour de la séance, les vociférations allemandes empêchèrent d'entendre la lecture du texte qui fut voté de confiance et aussitôt appliqué, *manu militari*. A la séance suivante les Allemands essayèrent d'obtenir du nouveau président déclaration que la réforme n'existait pas. Ils durent se contenter de l'aveu qu'elle n'était pas correcte en la forme.

LÉGISLATION.

Wurtemberg. — Une loi du 12 avril 1898 a notablement modifié la composition des deux Chambres.

Le projet royal de 1894 ayant échoué, le discours du trône du 20 février 1895 déclara que le gouvernement ne ferait aucune proposition tant que les Chambres n'auraient pas indiqué les dispositions auxquelles elles accorderaient un accueil favorable. Dans son adresse, la Chambre des Députés indiqua pour son propre régime la suppression des privilèges de naissance ou de fonction, l'addition de députés élus dans de plus grandes circonscriptions par le suffrage universel, égal, direct et secret, et promit de ne faire aucune opposition à la représentation proportionnelle (9 mars 1895). Elle souhaitait une Chambre Basse composée exclusivement de députés élus par le peuple. Les éléments qu'elle écartait trouveraient place dans la Chambre Haute.

La Chambre des Seigneurs ou Première se composait (art 129 de la Constitution) des princes de la famille royale, des chefs des familles de princes et de comtes, et des représentants des communautés seigneuriales aux possessions desquelles était autrefois attachée une voix dans la diète de l'Empire ou dans la diète du cercle, des membres héréditaires ou à vie, nommés par le roi (1). Les membres héréditaires ne pouvaient être pris que dans la noblesse d'Etat ou dans la noblesse équestre, et devaient justifier d'une propriété substituée produisant un revenu net et franc de 6.000 florins (art. 130). Les membres à vie pouvaient être pris sans condition parmi les citoyens les plus recommandables (art. 131). Le nombre des membres nommés par le roi ne pouvait dépasser le tiers des autres membres (art. 132).

Cette Chambre, qui avait compté jusqu'à 55 membres, n'en avait plus que 32, à cause des diminutions survenues dans la famille royale et dans les familles nobles. Il parut nécessaire d'augmenter ce nombre pour maintenir la Chambre des seigneurs dans sa force et son rôle. Dans ce but, on y fit entrer les catégories exclues par la Chambre des Députés et on régla différemment le droit de nomination du roi. Le nouvel article 129 est ainsi conçu :

« La première Chambre se compose : 1) des princes de la famille royale ; — 2) des chefs des familles de princes et de comtes et des représentants des communautés seigneuriales aux possessions desquelles était autrefois attachée une voix dans la diète de l'Empire ou dans la diète du cercle, *ainsi que des chefs des familles des comtes de Rechberg et de Neipperg, tant qu'ils posséderont dans le royaume leur propriété foncière grevée de fidéicommis et transmissible héréditairement d'aîné en aîné ;* — 3) *des membres héréditaires nommés par le roi ;* — 4) *des membres à vie nommés par le roi au nombre de dix au maximum ;* — 5) *de 8 membres de la noblesse équestre élus par celle-ci dans son sein* (2) ; — 6) *du président du consistoire évangélique et du plus ancien des super-intendants généraux évangéli-*

(1) Dareste, *Les Constitutions Modernes*, t. I, p. 268.
(2) La Chambre basse comptait 13 membres élus par la noblesse équestre (art. 133).

ques (1), *et de l'évêque catholique* (2) ; — 7) *d'un représentant de l'Université de Tubingue et de l'Ecole supérieure technique de Stuttgart* (3) ».

La première Chambre comptera ainsi 49 membres, 4 princes, 22 membres de la noblesse d'Etat, 10 membres nommés à vie, 8 représentants de la noblesse équestre, 3 représentants des Eglises, 2 représentants des écoles supérieures.

« *Le roi peut nommer membres héréditaires, à mesure des extinctions des familles citées dans le paragraphe 2 de l'article 129, des membres de la noblesse d'Etat et de la noblesse équestre, propriétaires dans le royaume de biens fonciers grevés du fidéicommis, transmissibles héréditairement d'aîné en aîné, et donnant un revenu annuel de douze mille marks, net de tous intérêts de dettes hypothécaires* » (art. 130).

Les 8 représentants de la noblesse équestre sont élus par tous les propriétaires de biens équestres et parmi eux (art. 132). Ils sont élus pour le même temps que les députés de la Chambre Basse.

Le représentant de l'Université est élu par le Sénat académique ; celui de l'Ecole supérieure, par l'assemblée des professeurs.

La Chambre Basse ne comprend plus les représentants de la noblesse équestre, des Eglises et du haut enseignement. Désormais elle se compose : « 1) *de trois députés élus par la ville de Stuttgart* (4) et d'un député élu par chacune des villes de Tubingue, Louisbourg, Ellwangen, Ulm, Heilbronn et Reuthingen ; — 2) d'un député élu par chaque bailliage ; — 3) *de 21 députés élus dans les quatre cercles du royaume, d'après le système des listes et de la proportion, savoir sept par le cercle du Neckar, cinq par celui de la Forêt-Noire et par celui du Danube, quatre par celui de Jagst* ».

Le nouvel article 134 § 52 fixe à 30 ans l'âge d'éligibilité pour les deux Chambres.

L'article 135 relatif aux conditions générales nécessaires pour siéger dans les Chambres est modifié en certaines de ses parties. L'article 136 est abrogé.

L'article 137 est étendu à tous les députés ; il prescrit en outre la division, par ordonnance royale, de Stuttgart, en trois circonscriptions électorales.

« Les conditions d'exercice du droit de vote sont le sexe masculin, la jouissance des droits de citoyen Würtembergeois, l'âge de 25 ans accomplis. — Sont exclues les personnes désignées par l'article 135 § 1 à 4 ». (art. 142).

Le vote par procuration est interdit, sans exception (art. 143). « Les élections dans les villes et les bailliages ont lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, le sort décide » (art. 144).

L'article 145 est abrogé, ainsi que l'article 148 et l'art. 153. « Les membres de la première chambre désignés aux paragraphes 1, 2, 3 et de l'arti-

(1) La Chambre basse contenait les six superintendants généraux.
(2) La Chambre basse contenait en outre un membre élu par le chapitre métropolitain et le doyen des ecclésiastiques catholiques.
(3) Le chancelier de l'Université siégeait à la Chambre basse.
(4) Stuttgart gagne deux députés.

cle 146 ne peuvent être élus aux Etats Généraux » (paragraphe qui remplace l'alinéa 2 de l'article 146).

Les articles 147, 151, 157, 158, 159 sont simplement mis en harmonie avec les nouveaux textes.

Le vote par procuration est soumis à de nouvelles restrictions (art. 156).

Les rangs et places sont, dans les deux Chambres, fixés par le règlement (art. 162).

Deux innovations importantes sont apportées par l'article 181 nouveau. Le budget est voté par chapitre, d'abord par la deuxième Chambre, puis par la première. Celle-ci ne peut modifier le budget qu'à la majorité des deux tiers, et alors la seconde Chambre ne l'emporte que si elle maintient son premier vote à la majorité des deux tiers. Sinon, les voix des deux Chambres dans les deux sens sont totalisées ; si les chiffres sont égaux, le président de la seconde Chambre départage.

Il me reste à signaler un petit nombre de lois et de faits.

Espagne. — Le Cabinet libéral a donné à Cuba et Porto-Rico une véritable constitution, dont l'application a été rendue impossible par la guerre et par la défaite des Espagnols. D'ailleurs ces textes ont été publiés *in extenso* par la *Revue* (1) et n'ont pas besoin d'être analysés.

Suède. — Un petit nombre de modifications à la Constitution sont entrées en vigueur en 1897. Elles sont peu importantes, et je puis me borner à renvoyer à la liste qu'en a donnée M. Hamilton (2).

Italie. — La Chambre des députés, en annulant dès sa réunion (en 1897), l'élection de M. Amilcare Cipriani, jadis condamné pour homicide, a résolu affirmativement la question de savoir si la prescription de la peine laisse subsister les incapacités accessoires.

Etats-Unis. — Pour ceux qui croient à une évolution dans la Constitution américaine, la guerre cubaine a fourni quelques constatations curieuses et en somme quelques arguments. D'un côté, elle a surexcité le sentiment national, développé et fortifié les aspirations nationalistes, et on ne peut savoir dans quelle mesure ces sentiments contribueront à l'accroissement des pouvoirs fédéraux. D'autre part, elle a suscité entre le Président, les ministres et les Chambres quelques incidents intéressants. En dépit de la Constitution, le Congrès a exercé sur la politique présidentielle une influence reconnaissable ; enfin les ministres, très étroitement associés aux actes du Président, les ayant même souvent délibérés en Conseil, ont été directement pris à partie, et l'un d'eux a failli être renversé par un simple mouvement de l'opinion publique. Tout cela n'est pas indifférent.

En sens opposé, on peut mentionner les raisons de droit employées par

(1) T. IX, p. 527 et s.
(2) V. Revue, t. VIII, p. 503.

l'Exécutif pour éviter un vote du Sénat sur des questions extérieures. Il a refusé la demande de la ratification du Sénat pour la convention passée avec l'Angleterre relativement au Vénézuéla, parce qu'il n'y avait là aucun traité où les Etats-Unis fussent partie ; il y avait un simple accord avec le secrétaire d'Etat et l'ambassadeur de S. M. britannique, déterminant les clauses d'un traité à intervenir entre la Grande-Bretagne et le Vénézuéla. De même lorsque le Comité des Affaires Étrangères du Sénat eut émis une opinion favorable à la reconnaissance des Cubains comme belligérants, le secrétaire d'Etat déclara que cette reconnaissance n'était pas dans les pouvoirs d'aucune des Chambres ni des deux ensemble, qu'elle appartenait à l'Exécutif, dont la décision serait prise sans servilité à l'égard des résolutions que les Chambres auraient pu voter. Enfin l'annexion des îles Hawaï fut réalisée par une double résolution du Sénat et de la Chambre ; la voie de ratification d'un traité d'annexion, plus correcte constitutionnellement, a été écartée, parce qu'elle supposait une majorité des deux tiers au Sénat et que cette majorité ne se fût sûrement pas formée.

Je signalerai aussi un essai original et autoritaire, mais heureux en somme, pour empêcher les sessions trop longues et les propositions trop nombreuses. Le Président avait convoqué le Congrès en session extraordinaire pour le 15 mars 1897. Dans les intentions du parti républicain, cette session devait être consacrée exclusivement à la révision du tarif douanier; mais il était à craindre que le parti démocrate et même quelques républicains ne voulussent profiter de la session pour poser un grand nombre d'autres questions. Pour conjurer ce mal, le speaker de la Chambre des Représentants se borna à organiser les commissions strictement indispensables pour le travail législatif prévu. On sait que tous les bills doivent passer devant une de ces commissions créées par le speaker pour la session. Il devenait donc impossible de déposer une proposition avec l'espoir qu'elle pût être examinée dans la session extraordinaire.

Quelques actes de faible importance attestent que la législation électorale est constamment à l'étude :

Adoption de la machine à voter dans plusieurs Etats (Dakota, Michigan, Minnesota, New-York).

Obligation pour les électeurs de pouvoir lire le texte anglais de la Constitution (Connecticut).

Règlement sur les dépenses électorales (Missouri, Nebraska, Tennessee) et maximum imposé (Wisconsin).

Australie. — Le 23 avril 1897, le Congrès fédéral des colonies australiennes tenu à Adelaïde adoptait à l'unanimité le bill élaboré en vue de tracer les grandes lignes de la constitution fédérale. Onze mois plus tard, le 19 mars 1898, la convention des premiers ministres et des délégués des colonies (sauf le Queensland) qui siégeait à Melbourne depuis le 20 janvier, se séparait à son tour après avoir voté le projet de fédération destiné au plébiscite.

Le vote populaire eut lieu le 4 juin 1898. Deux colonies donnèrent la majorité nécessaire : Victoria (86.000 oui contre 19.000 non), et la Tas-

manie (12.700 oui contre 2.700 non). Mais dans la Nouvelle-Galles du Sud, la majorité, faible d'ailleurs (5.000) voix, était inopérante parce qu'elle n'atteignait pas le minimum de 80.000 voix. L'Australie du Sud attendait la décision de son Parlement, et quant au Queensland, il a continué à se tenir en dehors du mouvement fédérationniste.

Celui-ci a donc échoué.

F. Moreau.

Professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Aix-Marseille

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

(Session ordinaire de 1898)

Sommaire : Suite de la discussion du budget. — Travail législatif proprement dit. — L'affaire Dreyfus. — Interpellations diverses. — Législation électorale. — Séparation des Chambres.

Ouverture de la session : vote du budget. — La session ordinaire de 1899 s'ouvrit le 11 janvier. C'était la dernière de la législature et elle offrait cette particularité qu'elle ne pouvait avoir la durée légale. Aux termes, en effet, de l'art. 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, les deux Chambres tiennent une session annuelle d'au moins cinq mois. Or, les pouvoirs de la Chambre en exercice devaient expirer le 31 mai ; en tenant donc compte des délais exigés pour la période électorale, il était à prévoir que le Parlement s'ajournerait dès le commencement d'avril et que la nouvelle Chambre aurait à clôturer la session ouverte par sa devancière.

D'ordinaire, les derniers mois de chaque législature sont à peu près perdus pour tout travail utile. Les députés, dont toutes les préoccupations sont tournées vers le corps électoral, ne songent qu'au renouvellement de leur mandat. Réellement présents au Parlement, ils sont d'esprit et de cœur dans leurs circonscriptions où leurs adversaires ont le champ libre pour les combattre et tâcher de les supplanter. Pourtant, ils n'osent déserter tout à fait le Palais-Bourbon. L'heure étant à peu près arrivée des examens de conscience, on s'aperçoit de tout le temps perdu en débats inutiles et irritants. C'est l'heure où l'on se souvient enfin des projets de réformes qui dorment sous la poussière des cartons, malgré les promesses prodiguées dans les professions de foi. On les exhume alors, chacun veut s'assurer le mérite de sa petite réforme, et l'on devine aisément ce que peut valoir l'œuvre législative ainsi accomplie.

La Chambre de 1893 avait, avant de disparaître, à terminer l'examen et l'adoption du budget de 1899. Elle en poursuivit la discussion dans des conditions peu faites pour augmenter son prestige. Ce fut la politique de surenchère électorale. Sans souci de l'équilibre budgétaire, que le Sénat aurait, comme toujours, l'ingrate mission de rétablir, la Chambre votait sans hésiter des relèvements de crédits continuels. Malgré le temps qui pressait, d'inutiles débats furent greffés sur la discussion du budget, telle par exemple la proposition d'un député d'extrême-gauche, M. Dutreix, qui, pour se conformer aux traditions de son parti, demandait la suppression

du budget des cultes et la dénonciation du concordat (316 voix contre, 171 pour). Il est juste pourtant de reconnaître que de très remarquables et intéressantes discussions se déroulèrent à l'occasion des budgets de la marine, des affaires étrangères et de l'agriculture.

La discussion du budget terminée, il y avait, avant d'aborder la loi de finances, à combler un déficit de près de 70 millions. La commission du budget s'y employa d'accord avec le ministre des finances, M. Cochery, et grâce au bon vouloir commun, cette tâche peu aisée fut menée à bonne fin rapidement. Il fallut encore près de trois semaines pour aboutir à l'adoption de la loi de finances. C'est qu'en effet, la Chambre, fidèle à un très mauvais système de travail, voulut opérer par voie budgétaire plusieurs réformes qu'on trouvera énumérées dans la chronique fiscale et financière de notre collaborateur de M. Wahl (1) et qui auraient utilement pu faire l'objet de propositions spéciales. Cette remarque ne saurait s'appliquer entièrement à la réforme de la taxe militaire qui, instituée pour subvenir aux charges résultant de l'application de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, pesait d'un poids très lourd sur une catégorie intéressante de contribuables (2). On peut, au contraire, s'étonner à bon droit que la Chambre n'ait pas hésité à trancher au pied levé une question aussi grave et aussi complexe que celle de l'impôt sur les opérations de Bourse et de la réorganisation du marché financier. En vain MM. Lhopitau et Ribot demandèrent-ils la disjonction. Ils ne furent pas écoutés. La Chambre donna raison à MM. Fleury-Ravarin, Cochery, ministre des finances et Delombre, rapporteur général, qui insistaient sur l'urgence de remédier à la situation. Sans doute était-il exact qu'une réforme s'imposait, mais encore aurait-il été sage en pareille matière de ne pas renoncer aux garanties qu'offre la procédure habituelle.

Le 15 mars, enfin, l'ensemble du budget fut voté et le Sénat put enfin en aborder l'étude. Comme cela est malheureusement devenu habituel, la Haute-Assemblée se trouvait privée du temps nécessaire pour examiner l'œuvre de la Chambre avec l'attention convenable. Elle prit sagement le parti de disjoindre la plupart des innovations insuffisamment mûries ; elle ramena à de plus justes limites quelques relèvements ou ouvertures de crédits et la Chambre, poussée par la nécessité et l'approche des élections, ayant fait preuve de quelque esprit conciliant, le budget fut enfin voté le 7 avril.

Tout compte fait, s'il n'était point aussi bon que la longueur des débats aurait pu permettre de l'espérer, il était loin d'être aussi mauvais qu'on aurait pu le craindre en voyant de quelle façon il avait été élaboré.

Travail législatif. — Voulant sans doute rattrapper une partie de tout le temps qu'elle avait perdu, la Chambre vota, au cours même de la discussion du budget ou dans les séances qui suivirent, toute une série de

(1) V. la *Revue*, n° de mai-juin 1898, p. 488 et s.
(2) *Ibid*, p. 499.
(3) Sur le détail de la réforme, v. la *Revue*, *loc. cit.*, p. 502 et s.

projets ou de propositions de loi. Le Sénat ne fit pas preuve d'une moindre activité et, en définitive, la session ordinaire de 1898, bien qu'écourtée, aura été des plus fécondes. Bien des réserves seraient à formuler sur l'œuvre accomplie, trop souvent inspirée par des considérations d'ordre uniquement électoral. Mais il serait injuste de ne pas reconnaître que tout est loin d'être mauvais dans cette œuvre législative. Laissant de côté les projets dont l'étude ne fut pas poussée jusqu'au bout, nous examinerons sommairement les principales lois votées et promulguées avant la séparation des Chambres, dans les premiers mois de 1898.

Loi du 23 janvier 1898 ayant pour objet de conférer l'électorat aux femmes pour l'élection aux tribunaux de commerce. — Cette loi, qu'on peut rattacher au mouvement féministe, ne fait en réalité que compléter celle du 7 décembre 1883 qui a étendu à tous les patentés indistinctement l'électorat aux tribunaux de commerce jusque-là réservé aux « notables commerçants ». Dès lors que le droit de vote découlait de la patente, il était juste de ne pas le refuser aux femmes payant patente en leur nom. La Chambre l'avait reconnu dès 1883. Ce n'est pourtant qu'en 1888 qu'une proposition fut déposée en ce sens par M. E. Lefèvre, et il a fallu dix ans pour que la réforme fut réalisée. Encore le législateur n'a-t-il pas voulu que l'assimilation fût complète entre commerçants et commerçantes : ces dernières acquièrent l'électorat, mais elles se voient refuser l'éligibilité.

Loi du 10 mars 1898 sur la destitution des officiers ministériels et ses conséquences relativement aux droits électoraux. — Elle a modifié sur trois points la législation antérieure :

1° Seuls les tribunaux pourront désormais prononcer toutes suspensions, destitutions, condamnations d'amendes et de dommages-intérêts contre les avoués, huissiers et commissaires-priseurs. L'innovation porte sur ce que précédemment la plus grave de ces peines, la destitution, était appliquée par le Gouvernement, les tribunaux n'ayant que le droit de la provoquer.

2° Aux termes de l'article 103 du décret du 30 mars 1808, chaque chambre, dans les cours et tribunaux, connaissait des fautes de discipline commises ou découvertes à son audience. On comprend qu'il en fût ainsi pour les fautes *commises* à l'audience, mais pour celles qui n'y étaient que *découvertes*, en l'absence peut-être de l'auteur, on voit mal quel intérêt pouvait bien s'attacher à faire exception au droit commun au risque de priver l'intéressé du premier degré de juridiction, comme cela arrivait, par exemple, lorsque la faute avait été découverte à l'audience dans une chambre de cour d'appel. Les mots « ou découvertes » furent donc supprimés.

3° Enfin il était innové en ce qui concernait la situation électorale des officiers ministériels destitués. L'incapacité électorale, suite de la destitution, avait paru être une aggravation de peine injustifiée. C'est même pour remédier à cette situation que la première proposition d'où est sortie la loi actuelle avait été déposée en 1890 par M. Gauthier (de Clagny).

Ce n'est qu'au cours du travail de commission que, d'accord avec le Gouvernement, la portée du projet fut étendue.

La nouvelle loi dispose donc que les notaires et officiers ministériels destitués ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales alors seulement qu'une disposition formelle du jugement ou arrêt de destitution les aura déclarés déchus des droits de vote, d'élection ou d'éligibilité. De même les greffiers destitués, lorsque cette déchéance aura été expressément provoquée, en même temps que la destitution, par un jugement ou une décision judiciaire.

Loi du 16 mars 1898 sur la répression des outrages aux bonnes mœurs.— C'est à la suite d'une interpellation de M. Bérenger, vice-président du Sénat, que le garde des sceaux, M. Darlan, déposa en mai 1897, un projet tendant à compléter et à modifier la loi du 2 août 1882. Déjà cette question avait fourni à la haute assemblée la matière d'importants débats à propos d'une proposition du même M. Bérenger discutée et votée en 1895 et qui comprenait deux parties bien distinctes, l'une relative à la prostitution et l'autre aux outrages aux bonnes mœurs.

Composé d'un seul article, le projet du Gouvernement subit plusieurs modifications et additions tant à la Chambre qu'au Sénat. Sans entrer dans le détail, nous allons rapidement passer en revue les dispositions adoptées.

Il n'est pas touché à la peine d'emprisonnement édictée par la loi du 2 août 1882, mais l'amende qui était de 16 à 3,000 francs a été relevée de 100 à 5,000 francs. On a voulu atteindre par le point le plus sensible, les auteurs du délit, dont le plus ordinaire mobile est une idée de lucre, et l'on a pensé que le moyen le plus efficace était encore de les frapper dans les bénéfices espérés.

Le délit est caractérisé « par la vente ou la mise en vente, l'offre, l'exposition, l'affichage ou la distribution sur la voie publique ou dans les lieux publics, d'écrits, d'imprimés autres que le livre, d'affiches, dessins, gravures, peintures, emblèmes, objets ou images obscènes ou contraires aux bonnes mœurs... »

Dans leurs projets, le Gouvernement et la commission du Sénat, après M. Bérenger, avaient séparé « la vente ou la mise en vente et l'offre de l'exposition ou de l'affichage sur la voie publique ou dans les lieux publics ». La commission de la Chambre préféra reprendre le texte même de la loi de 1882 qui avait fait naître une controverse. Dans une première opinion, on soutenait en effet que les mots « dans les lieux ou réunions publics » ne se référaient qu'à l'expression « exposé », que dès lors la vente, la mise en vente ou l'offre suffisaient à constituer le débit et étaient punissables indépendamment de toute publicité. Mais d'après une seconde opinion, la circonstance de se produire dans un lieu public était un élément essentiel du délit aussi bien en cas de vente, mise en vente et offre que d'exposition et d'affichage. Cette seconde opinion est celle que la Chambre adopta, sur le rapport de M. d'Estournelles, en admettant toutefois, pour la protection de la jeunesse, cette restriction que la vente

non publique serait considérée comme délictueuse lorsqu'elle s'adresserait à des mineurs, et en étendant expressément dans ce sens les pénalités du § 1er de l'article 1, sans préjudice des mesures qui concernent la distribution.

Le Sénat s'y rallia, bien que dans son rapport M. Bérenger se fût demandé si cette distinction d'après l'âge de l'acheteur n'était pas un peu délicate et s'il était bien opportun de renoncer à une jurisprudence qui permettait de conjurer le danger des ventes clandestines.

En ajoutant les mots « mise en vente » qui n'existaient pas dans la loi de 1882 le législateur a voulu rendre plus facile à faire la preuve du délit ; de même en écrivant « distribution » au lieu de « distribution gratuite », il a écarté la possibilité d'une distinction subtile. La Chambre des députés comme le Gouvernement avait estimé que la loi nouvelle ne devait pas s'appliquer au livre. La commission en jugea autrement par ce motif que le régime actuel équivaut à l'absence de répression, à cause notamment de la brièveté du délai de trois mois à dater de la publication pendant lequel les poursuites sont possibles, des lenteurs de la procédure criminelle et de la tendance du jury à une indulgence excessive. Le rapporteur, M. Bérenger, s'inclina pourtant devant l'argumentation du garde des sceaux, mais il demanda que la prescription pour le livre fût portée à un an au lieu de trois mois. Cette satisfaction lui fut accordée par le Sénat qui refusa d'aller plus loin et de viser spécialement l'étalage sur la voie publique ou l'annonce des livres obscènes : après explications du commissaire du Gouvernement, la loi de 1881 sur la presse fut reconnue suffisante sur ce point.

Lors de la seconde délibération, il fut admis toutefois que « la vente, la mise en vente ou l'annonce de livres *condamnés* » seraient punies des peines prévues par la nouvelle loi (art. 2).

La distribution à domicile, la remise sous bande ou sous enveloppe non fermée à la poste ou à tout agent de distribution ou de transport n'étaient pas prévues par la loi de 1882. Il y avait là une lacune à combler car ces moyens dangereux de corruption étaient devenus d'un usage fréquent. De même est-ce à juste titre que la loi s'étendait aux « chants non autorisés proférés publiquement, annonces ou correspondances publiques contraires aux bonnes mœurs ». La loi de 1882 ne s'appliquant pas aux discours, chants ou cris, les délits commis par ces moyens ne pouvaient qu'être déférés à la cour d'assises qui n'est pas une juridiction prompte et simple : il en résultait une impunité certaine à laquelle le nouveau texte remédiait.

La même observation s'applique aux annonces ou correspondances licencieuses répandues dans le public par la voie des journaux.

Loi du 24 mars 1898 modifiant les articles 843, 844 *et* 919 *du Code civil* (*rapport à successions*). — Sous le régime antérieur à cette loi, les dons et legs étaient assimilés au point de vue des rapports et pour les uns comme pour les autres il y avait lieu à rapport à la succession, à moins d'une clause expresse de préciput. Désormais au contraire le legs fait à un héri-

tier du *de cujus* sera réputé fait par préciput et hors part. à moins de volonté contraire exprimée par le testateur, dans lequel cas le légataire ne pourra réclamer le legs qu'en moins prenant.

Proposée en janvier 1892 par M. Royer, la modification de l'article 843 du Code civil avait été votée par la Chambre des députés avant la fin de la même année. Au Sénat des objections furent formulées. Au nom de la commission, M. Chovet jugea excessive la réforme projetée et insista notamment sur « la gravité de ce principe absolument nouveau ayant pour but de substituer une nouvelle présomption légale à une présomption légale depuis longtemps pratiquée ». Sollicité d'examiner cette délicate question, le Conseil d'État émit l'avis qu'il y avait lieu d'adopter en principe la proposition de la loi relative à la modification de l'article 843 du Code civil en mettant en harmonie avec la nouvelle rédaction les différents textes qui se rattachent à cet article, notamment les articles 844 et 919.

Le Sénat et la Chambre après lui se rangèrent à cet avis et la loi fut votée.

Il est à noter que la plupart des législations étrangères qui se sont inspirées des principes de notre droit civil nous avaient précédés dans cette voie en restreignant l'obligation du rapport aux donations entre vifs et en reconnaissant que les legs faits à un successible emportent avec eux une présomption de préciput.

Loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux. — Cette loi, qui constitue un fragment du Code rural en voie de formation, est destinée à y prendre place sous le titre II, consacré au régime des eaux, et dont il reste encore à voter les dispositions relatives aux eaux utiles et aux eaux nuisibles qui feront chacune l'objet d'une loi spéciale. C'est donc dans un sens restreint qu'il faut entendre le mot « eaux » de la présente loi ; il s'agit seulement des eaux rurales courantes ou eaux vives. Sous cette réserve, la loi a pour but : 1° de régler la propriété et le régime des eaux ; 2° de déterminer les droits et les obligations des particuliers et de l'Etat dans toutes les questions relatives à l'écoulement des eaux. C'étaient là des matières obscures se rattachant en partie au Code civil, mais surtout au droit administratif dont les textes épars et la jurisprudence parfois contradictoire formaient un inextricable fouillis.

La loi du 8 avril 1898 comprend quatre titres : 1° le premier est relatif aux eaux pluviales et aux sources; il modifie les articles 641, 642 et 643 du Code civil et rend applicables aux eaux pluviales les règles qui régissent les eaux de source.

2° Le titre II a trait aux cours d'eau non navigables et non flottables; il tranche la question si débattue de leur propriété en posant en principe d'abord que la propriété du lit doit être envisagée abstraction faite du volume d'eau variable qui constitue le cours d'eau ; que, par suite, le lit reste la propriété des riverains simplement assujettis à une servitude de passage des eaux ; qu'enfin les eaux courantes doivent être classées parmi les choses qui n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun à tous et la jouissance réglée par les lois de police.

3° Le titre III traite des rivières flottables à bûches perdues, lesquelles

sont assimilées aux cours d'eau non navigables ni flottables au point de vue de la propriété du lit et de l'usage des eaux. La loi n'innove pas en ce qui concerne les servitudes spéciales auxquelles ces cours d'eau sont assujettis pour l'exercice du flottage, mais elle indique les formalités à remplir pour établir le flottage là où il n'existe pas encore et la marche à suivre pour la fixation de l'indemnité due aux riverains.

4° Le titre IV est relatif aux fleuves et rivières navigables et flottables.

Il est à remarquer qu'aucune sanction pénale ne figure dans le texte ; c'est là un point qui sera traité au livre III du Code rural relatif à la police rurale. Par contre la loi s'occupe en détail des questions de compétence et de juridiction.

Loi du 21 juin 1898 sur la police rurale. — Cette loi, comme la précédente, est un fragment du Code rural où elle formera le titre Ier du livre III consacré à la police rurale ; elle traite spécialement de la police administrative concernant les personnes, les animaux et les récoltes et précise les devoirs et les droits des préfets et des maires à ce sujet.

Elle comprend quatre chapitres. Le premier concerne la sécurité publique ; le second, la salubrité publique, comprenant la police sanitaire en général, la police sanitaire des animaux et l'importation et l'exportation des animaux ; le troisième chapitre pourvoit à la protection des animaux domestiques et le quatrième organise la police rurale concernant les récoltes.

Pour ne pas remonter aux premiers plans du Code rural qui datent du commencement du siècle et même de l'Assemblée nationale de 1789, la loi actuelle a son origine dans un projet d'ensemble déposé au Sénat par le Gouvernement le 15 décembre 1885 et qui sous la dénomination générale de police rurale comprenait six titres et 435 articles traitant des matières suivantes : police administrative — police judiciaire — agents de la police rurale — compétence en matière de police rurale — prescription — dispositions générales. La commission sénatoriale estima que beaucoup des questions traitées sortaient du domaine rural et que d'autre part l'œuvre ministérielle avait besoin d'être revue et étudiée à fond. Elle demanda donc son renvoi au Conseil d'Etat, renvoi qui eut lieu en février 1886.

De l'étude approfondie à laquelle se livrèrent les sections réunies de législation et de l'agriculture, du commerce et des travaux publics sortit un travail nouveau qui fut envoyé au Sénat. C'était le titre premier relatif à la police administrative, le Conseil d'Etat se réservant d'étudier les titres suivants quand celui-ci serait voté. C'est sur ce projet que la commission sénatoriale délibéra et établit le texte dont elle proposa l'adoption.

Voté au Sénat le projet fut soumis en 1890 à la Chambre des députés. Il subit d'importants remaniements au cours des travaux de la commission, mais ne put malheureusement pas venir en discussion publique avant la fin de la législature. Il fut repris en 1894, profondément modifié et allait encore courir le risque de devenir caduc lorsqu'on se décida à adopter sans presque le modifier le texte déjà voté par le Sénat.

C'est ainsi qu'une nouvelle pierre a pu être apportée à l'édifice inachevé du Code rural.

Loi du 18 juillet 1898 sur les warrants agricoles. — Cette loi est à coup sûr l'une des plus intéressantes que nous ayons à citer et mérite tout particulièrement de retenir et de fixer l'attention. Son but est de mettre à la disposition des agriculteurs un nouvel instrument de crédit ; à ce titre elle comble une lacune de notre législation qu'on peut s'étonner d'avoir vu durer si longtemps.

Dans l'ancien état de choses le crédit ne s'offrait à l'agriculteur que sous deux formes : celle du crédit personnel dépendant de la confiance inspirée par l'emprunteur et toujours onéreux ; celle du crédit réel et immobilier, c'est-à-dire hypothécaire ; mais l'hypothèque suppose l'emprunt à long terme, elle entraîne des formalités coûteuses et trop souvent elle mène à la ruine ceux qui sont obligés de s'y résigner. Ainsi l'agriculture, malgré la place énorme qu'elle occupe chez nous et bien qu'elle soit l'une des principales branches de notre activité nationale, était reléguée dans un état d'infériorité injustifiable : il y avait urgence à lever les obstacles qui s'opposaient pour elle à l'amélioration des conditions du crédit.

Ce fut l'objet en 1897 d'une proposition de loi de MM. Delaunay, Brindeau et Siegfried et d'un projet de loi déposé la même année par M. Méline, président du Conseil, ministre de l'agriculture. C'est ce projet élaboré par le conseil supérieur de l'agriculture que la Chambre a voté sur un rapport de M. Chastenet, député de la Gironde.

De l'article Ier de la loi, il résulte tout d'abord qu'elle ne s'applique qu'aux produits récoltés et exclut les récoltes pendantes par racines. « Plusieurs raisons, dit M. Chastenet, peuvent être invoquées pour justifier cette exclusion : l'intérêt du propriétaire, dont le privilège a pour meilleure garantie la récolte sur pied, celle qu'il saisit ordinairement quand il veut exercer ce privilège : l'intérêt du prêteur dont le gage doit être le moins aléatoire possible ; enfin, peut-être aussi l'intérêt de l'agriculteur lui-même, dont il ne faut pas encourager inconsidérément les emprunts ». Mais la restriction ne s'arrête pas aux récoltes pendantes : la loi énumère limitativement les produits susceptibles d'être warrantés. Ce sont les céréales en gerbes ou battues ; les fourrages secs, les plantes officinales séchées ; les légumes secs, les fruits séchés et les fécules ; les matières textiles, animales ou végétales ; les graines oléagineuses et les graines à ensemencer ; les vins, cidres, eaux-de-vie et alcools de nature diverse ; les cocons secs et les cocons ayant servi au grainage ; les bois exploités, les résines et les écorces à tan ; les fromages, miels et cires ; les huiles végétales ; le sel marin.

Lors de la discussion à la Chambre, M. Codet avait proposé un amendement tendant à ajouter à cette énumération « les animaux servant au travail ou à la reproduction. » A l'appui de sa demande, M. Codet exposait que si l'on refusait d'admettre les animaux comme garantie du gage, on privait du bénéfice de la loi toute une catégorie d'agriculteurs qui se livrent à l'élevage, pour qui l'élevage est la principale, sinon la seule source de

revenu ; il invoquait au surplus les législations étrangères qui ont admis le bétail au nombre des objets qui peuvent être warrantés. Mais, M. Chastenet, rapporteur, combattit par des arguments d'ordre général et d'ordre juridique l'amendement qui fut repoussé à la majorité de 313 voix contre 205.

M. de Jouffroy d'Abbans, d'autre part, aurait voulu ajouter après les mots : « céréales en gerbes ou battues », ceux-ci : « graminées, plantes fourragères ou officinales, industrielles ou économiques, tiges ou graines, pour tous usages ; fromages, notamment ceux de gruyère ; bétail assuré contre la mortalité, et, s'il s'agit d'un fermier, avec l'autorisation du propriétaire et déduction du cheptel. » L'honorable député estimait que, pour que la loi sur les warrants agricoles rendît les services qu'on en attendait, il fallait qu'elle comprît tous les produits agricoles susceptibles de servir de gage. Or, à son gré, l'énumération du projet laissait à désirer et était incomplète. M. Viger, président de la commission, répondit que sur la question du bétail, la Chambre s'était prononcée et qu'il n'y avait pas à y revenir, que sur les autres points, la commission avait donné toutes les satisfactions possibles aux auteurs d'amendements.

Au Sénat, MM. Legludic et Savary demandaient qu'à l'énumération des produits susceptibles d'être warrantés fût ajouté un paragraphe additionnel ainsi conçu : « cette limitation ne se rapporte qu'aux warrants délivrés au locataire ou fermier. Le propriétaire ou usufruitier pourra faire warranter tous les objets mobiliers, tous les produits agricoles et industriels ainsi que tous les animaux qui sont sa propriété ». Mais, M. Viger, devenu ministre de l'agriculture, fit observer qu'il s'agissait présentement d'organiser le warrant agricole en lui donnant le même caractère qu'au warrant commercial, à la condition toutefois que le magasin général fût constitué dans le domicile même de l'agriculteur. Autre chose était de créer le warrant agricole sous cette forme et de prêter sur gage sur le mobilier de la ferme ; il y avait là une distinction à établir et l'on tomba d'accord qu'il y avait lieu d'étudier l'amendement de M. Savary sous la forme d'une proposition de loi spéciale.

Par son article 2, la loi prend quelques précautions pour que le propriétaire ou usufruitier soit prévenu de tout emprunt projeté et puisse, s'il y a lieu, s'opposer à la délivrance du warrant. Le cultivateur devra donc, par l'intermédiaire du greffier du juge de paix de son canton, aviser le propriétaire du fonds de la nature, de la valeur et de la quantité des marchandises qui doivent servir de gage pour l'emprunt ainsi que du montant des sommes à emprunter. Dans le cas où des termes échus leur seraient dus, le propriétaire ou l'usufruitier pourraient s'opposer au prêt.

L'article 3 détermine la forme même de l'établissement du warrant. Le greffier de paix inscrira sur les deux parties d'un registre à souche spécial et d'après la déclaration de l'emprunteur la nature, la quantité et la valeur des produits qui devront servir de gage à son emprunt ainsi que le montant des sommes à emprunter. Dans le cas où l'emprunteur ne serait point propriétaire ou usufruitier de l'exploitation, le greffier devrait, en

outre des indications ci-dessus, mentionner la date de l'envoi de l'avis au propriétaire ou usufruitier, ainsi que la non-opposition de leur part après douze jours francs à partir de l'envoi de la lettre recommandée.

C'est la feuille détachée de ce registre qui devient le warrant permettant au cultivateur de réaliser son emprunt.

La loi ne s'explique pas sur la forme et la formule du warrant, laissant au Gouvernement le soin de règler ce point par décret, arrêté ou simple circulaire. En fait, c'est une circulaire du garde des sceaux, en date du 11 août 1898, qui a pourvu à ce détail d'exécution. On a vu que les diverses mentions prescrites doivent être faites d'après les déclarations de l'emprunteur qui s'exposerait aux rigueurs du Code pénal en cas de tromperie. Le législateur n'a pas voulu rendre obligatoire l'expertise des produits warrantés: elle reste facultative et, si elle a lieu, rien ne s'oppose à ce que ses résultats soient consignés sur le warrant.

Le Gouvernement prescrivait dans son projet l'assurance obligatoire des produits à warranter. La commission de la Chambre ne crut pas devoir le suivre dans cette voie, estimant qu'il appartenait aux parties seules de s'entendre à ce sujet. Mais elle admit la nécessité de faire indiquer sur le warrant si le produit warranté est ou non assuré, et, en cas d'assurance, le nom et l'adresse de l'assureur. C'est l'objet de l'article 4 qui, d'autre part, décide, dans son paragraphe 2, par dérogation au droit commun et à la jurisprudence établie, que les porteurs de warrants ont, sur les indemnités d'assurances dues en cas de sinistres, les mêmes droits et privilèges que sur la marchandise assurée.

L'article 5 oblige les greffiers à délivrer à tout prêteur qui le requiert, avec l'autorisation de l'emprunteur, copie des inscriptions d'emprunts faites par l'emprunteur ou certificat établissant qu'il n'en existe aucune.

L'article 6 détermine les formalités constatant la radiation de l'inscription, lors du remboursement.

L'article 7 autorise l'emprunteur à rembourser, même avant l'échéance, la créance garantie par le warrant : il bénéficie en ce cas des intérêts à courir jusqu'à l'échéance du warrant, déduction faite d'un délai de dix jours. M. Chastenet indique dans son rapport que « le projet du Gouvernement s'en référait, pour le surplus, aux dispositions qui s'appliquent au remboursement du warrant commercial. Or, l'assimilation est impossible car, en matière de warrant commercial, au cas de refus du prêteur de recevoir le remboursement, la somme est consignée aux mains du tiers détenteur, c'est-à-dire de l'administration des magasins généraux, tandis qu'en matière de warrants agricoles le détenteur n'est autre que le débiteur lui-même. La commission n'a pas voulu déroger aux principes du droit commun de l'article 1259 du Code civil. Mais elle a dû compléter la procédure de l'offre et de la consignation, qui n'eût pas été suffisante pour rendre libre la marchandise gagée, par l'intervention du juge de paix dont l'ordonnance libèrera le produit warranté en transportant le gage sur la somme régulièrement consignée. »

L'article 8 autorise les établissements publics de crédit à recevoir les

warrants comme effets de commerce avec dispense d'une des signatures exigées par leurs statuts.

L'article 9 impose à l'escompteur ou réescompteur d'un warrant l'obligation d'en donner avis immédiatement au greffier du juge de paix par lettre recommandée. On comprend en effet que, pour pouvoir à tous moments disposer des produits warrantés, le cultivateur a besoin d'être toujours en état de retrouver le dernier endosseur, ce qui lui sera facile par ce moyen.

Les derniers articles de la loi prévoient le défaut de paiement à l'échéance et assurent le remboursement ; pourvoient à la conservation du gage en punissant l'agriculteur convaincu de l'avoir détourné, dissipé ou volontairement détérioré, des peines prévues par les articles 406 et 408 du Code pénal, sans préjudice de l'application de l'article 463 du même Code; ouvrent la voie du référé devant le juge de paix pour les contestations possibles, tranchent la question des droits de timbre et d'enregistrement et étendent à l'Algérie l'application de la loi.

Telle qu'elle est sortie des délibérations des deux Chambres, cette loi est excellente et ne saurait soulever de critiques sérieuses. Elle est un bienfait pour l'agriculteur qui désormais pourra attendre aisément le moment le plus favorable à la vente de ses récoltes. Déposée, étudiée, rapportée discutée, votée et promulguée dans l'espace d'un an environ, elle témoigne de l'œuvre utile que les Chambres pourraient faire si, renonçant à tant de débats irritants, elles s'astreignaient à résoudre sans passion les questions urgentes qui attendent leur bon plaisir. A ce titre encore elle mérite d'être citée en exemple,

Parmi les autres lois promulguées pendant cette période nous nous bornerons à citer la *loi du 15 février 1898 sur le commerce de brocanteur* ayant pour objet de faire rentrer cette profession dans le droit commun, d'établir une législation uniforme pour toute la France et d'apporter dans l'application des pénalités plus de modération et d'équité ; — la *loi du 1er mars 1898* modifiant l'article 2075 du Code civil et ayant pour but d'établir les conditions spéciales de publicité sous lesquelles la dation en nantissement d'un fonds de commerce pourra être opposable aux tiers, et de combler par là une lacune de la loi actuelle; — la *loi du 10 mars 1898* modifiant les articles 619 et 634 du Code d'instruction criminelle, ayant pour objet de rendre la *réhabilitation* applicable aux condamnés qui ont prescrit contre l'exécution de la peine, lesquels jusque-là ne pouvaient pas être réhabilités; — la *loi du 16 mars 1898* tendant à rendre plus rapide et plus économique la révision du cadastre ; — la *loi du 19 avril 1898* tendant à mieux assurer la repression des *violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants*. Cette dernière loi tire son origine de cinq propositions différentes et répondant à des nécessités diverses, déposées en 1897 par MM. Henry Cochin, Odilon-Barrot, Julien Goujon et Georges Berry.

L'Affaire Dreyfus. — Les dernières semaines de l'année 1897 n'avaient vu se produire aucun incident grave au sujet de l'affaire Dreyfus et la

justice avait pu poursuivre sa tâche dans un calme relatif : on attendait la décision du Conseil de guerre dans l'affaire Esterhazy. Le commandant fut acquitté le 12 janvier. Deux jours après, le lieutenant-colonel Picquart, qui avait été témoin au procès, était mis aux arrêts de forteresse au Mont-Valérien, et M. Emile Zola publiait à l'adresse du Président de la République une lettre extrêmement violente et où ses allégations se résumaient ainsi : « J'accuse le lieutenant-colonel du Paty de Clam d'avoir été l'ouvrier diabolique de l'erreur judiciaire, en inconscient, je veux le croire, et d'avoir ensuite défendu son œuvre néfaste, depuis trois ans, par les machinations les plus saugrenues et les plus coupables. J'accuse le général Mercier de s'être rendu complice, tout au moins par faiblesse d'esprit, d'une des plus grandes iniquités du siècle. J'accuse le général Billot d'avoir eu en mains les preuves certaines de l'innocence de Dreyfus et de les avoir étouffées, de s'être rendu coupable de ce crime de lèse-humanité et de lèse-justice, dans un but politique et pour sauver l'état-major compromis. J'accuse le général de Boisdeffre et le général Gonse de s'être rendus complices du même crime, l'un sans doute par passion cléricale, l'autre peut-être par cet esprit de corps, qui fait des bureaux de la guerre l'arche sainte, inattaquable. J'accuse le général de Pellieux et le commandant Ravary d'avoir fait une enquête scélérate, j'entends par là une enquête de la plus monstrueuse partialité, et dont nous avons, dans le rapport du second un impérissable monument de naïve audace. – J'accuse les trois experts, les sieurs Varinard, Belhomme et Couard, d'avoir fait des rapports mensongers et frauduleux, à moins qu'un examen médical ne les déclare atteints d'une maladie de la vue et du jugement. — J'accuse les bureaux de la guerre d'avoir mené dans la presse, particulièrement dans l'*Eclair* et dans l'*Echo de Paris*, une campagne abominable pour égarer l'opinion et couvrir leur faux. — J'accuse enfin le premier conseil de guerre d'avoir violé le droit en condamnant un accusé sur une pièce restée secrète, et j'accuse le second conseil de guerre d'avoir couvert cette illégalité, par ordre, en commettant à son tour le crime juridique d'acquitter sciemment un coupable. »

Cette lettre provoqua une émotion très vive. Dès le 14 janvier, lendemain du jour où elle avait paru, M. le comte de Mun interpella le Gouvernement, que M. Zola avait semblé mettre au défi de le poursuivre, sur les mesures qu'il comptait prendre. M. Méline, président du conseil, répondit que le Gouvernement partageait l'indignation de la Chambre et que, gardien des lois, chargé de les appliquer, il avait résolu de référer l'article « J'accuse » à la justice, bien qu'il ne se dissimulât pas que des poursuites étaient voulues et qu'on y cherchait le moyen de continuer dans le pays une agitation déplorable.

M. de Mun prit acte de cette déclaration et pria le ministre de la guerre de venir avec l'autorité qui lui appartenait, repousser, au nom de l'armée les attaques dont elle était l'objet. Mais, après le général Billot, M. Jaurès monta à la tribune, fit une violente sortie contre les chefs de l'armée et accusa le Gouvernement de livrer la République aux généraux. C'est M. Cavaignac qui se chargea de lui répondre ; mais ne se bornant pas

à protester contre le langage du député socialiste, il reprocha au Cabinet de n'avoir pas publié, pour faire cesser, dès le début, toute agitation, une pièce postérieure au procès et qui constituait une preuve : c'était la déclaration du capitaine de la garde républicaine Lebrun-Renaud qui aurait reçu de Dreyfus, le jour de sa dégradation, cet aveu : « Si j'ai livré des documents, ils étaient sans importance et c'était pour m'en procurer d'autres. » M. Méline s'éleva contre cette argumentation qui avait pour résultat de rouvrir à la tribune un débat clos par la justice et d'entamer devant le Parlement la révision même du procès Dreyfus. La Chambre approuva les déclarations du Gouvernement, « comptant qu'il saurait prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la campagne entreprise contre l'honneur de l'armée. »

Le 18 janvier, le ministre de la guerre déposa entre les mains du garde des sceaux une plainte contre M. Zola et le gérant du journal l'*Aurore*, mais trois passages seulement de la lettre « j'accuse » furent incriminés, ceux « contenant l'imputation de faits de nature à porter atteinte à l'honneur et à la considération du premier conseil de guerre du gouvernement de Paris, ayant siégé les 10 et 11 janvier 1898. » M. Emile Zola publia sans tarder un nouvel article où il renouvelait ses attaques et s'indignait de cette restriction.

On imagine sans peine l'extraordinaire agitation que de pareils faits soulevaient dans le pays, alors que les passions étaient chaque jour exaspérées par les polémiques de presse et par l'écho des discussions parlementaires.

Le 22 janvier M. Cavaignac développa une interpellation sur une note Havas que le Gouvernement avait fait paraître le 18 au sujet de la déclaration du président du conseil sur l'incident Lebrun-Renaud. M. Méline lui répondit par un discours très énergique, couvert d'applaudissements. Satisfait, le député de la Sarthe venait de retirer son interpellation, lorsque M. Jaurès la reprit et se livra aux plus extrêmes violences de langage. Un tumulte inouï se produisit ; des injures les députés en vinrent aux coups et le président dut lever la séance, la bagarre continuant tandis que les huissiers faisaient évacuer les tribunes. Ultérieurement reprise, la discussion aboutit à un vote de confiance par 376 voix contre 133.

Cependant le jour fixé pour l'ouverture du procès Zola approchait. En raison de l'émotion générale, le préfet de police, M. Charles Blanc, avait pris toutes les mesures utiles pour maintenir l'ordre qui ne fut pas troublé en effet. Cependant les débats se prolongèrent bien au-delà des limites prévues, il ne fallut pas moins de quinze audiences pour les vider et ils aboutirent à la condamnation sans circonstances atténuantes des deux prévenus. L'opinion publique accueillit l'arrêt favorablement et l'on aurait pu croire que le silence allait se faire. Mais il fallut encore entendre toute une série d'interpellations relatives à l'« affaire ». Elles fournirent à M. Méline l'occasion de prononcer un discours très énergique dont la Chambre ordonna l'affichage, dans lequel le président du Conseil n'hésitait pas à déclarer que le Gouvernement appliquerait toute la sévérité des lois à

ceux qui continueraient la lutte et que si les armes dont il disposait n'étaient pas suffisantes, il en demanderait d'autres.

Mais la lutte ne prit pas fin pour si peu, elle reprit et continua de plus en plus âpre et violente.

Interpellations diverses. — Parmi les interpellations qui furent développées pendant les dernières semaines de la législature, nous citerons celle de M. Samary sur les troubles récents dont l'Algérie avait été le théâtre et sur leurs causes. L'honorable député d'Alger demandait l'abrogation du décret Crémieux. M. Jaurès qui prit la parole après lui conseillait au contraire de rétablir l'équilibre en concédant la naturalisation aux Arabes. Au nom du Gouvernement, M. Barthou, Ministre de l'Intérieur, combattit ces conclusions et exposa la politique à suivre en Algérie, politique indépendante de toutes coteries et devant avoir pour base l'étude des questions économiques. La Chambre, « convaincue qu'une politique indépendante des querelles de races et de religion peut seule assurer la tranquillité et la prospérité de l'Algérie », approuva les déclarations du Gouvernement.

Avec MM. le prince d'Arenberg, Paschal Grousset et Gabriel Baron c'est sur le terrain de la politique extérieure que le cabinet fut conduit. Il eut à s'expliquer notamment avec la convention anglo-française du Niger et sur les affaires d'Orient. Les critiques, comme on pense, ne lui furent pas ménagées, mais la Chambre lui accorda le vote de confiance que MM. Decrais et Krantz proposaient.

M. Dron, un peu plus tard, interpella sur la politique générale, accusant le ministère d'être le prisonnier de la droite et de faire de la candidature officielle. M. Bourgeois apporta à l'interpellateur le secours de son éloquence et de son autorité, mais ce fut en vain et, après de remarquables discours de MM. Barthou et Méline, la Chambre par 319 voix contre 231 couvrit le Gouvernement. Ce résultat était inévitable. Aussi bien l'opposition ne pouvait-elle espérer ouvrir une crise ministérielle à ce moment. C'est pour le corps électoral qu'elle parlait et toute son ambition était d'affaiblir à ses yeux l'influence de la majorité et du cabinet.

Elle eut à ce point de vue une satisfaction assez imprévue. La Chambre avait à son ordre du jour la discussion des conclusions de la commission d'enquête du Panama qui proposait la rédaction suivante : « La Chambre regrette que, dès le début de l'affaire du Panama, les défaillances de certains magistrats aient assuré l'impunité aux coupables; regrette également le silence gardé à cette époque sur la découverte de faits délictueux et criminels qui furent l'objet de poursuites ultérieures en 1895 ; blâme les manœuvres de police concertées au ministère de l'intérieur à la fin de 1892 et au commencement de 1893, qui ont eu pour conséquence de faire engager à Venise des pourparlers entre un émissaire de la sûreté, envoyé à cet effet, et un inculpé de droit commun sous le coup d'un mandat d'arrêt ; blâme aussi les immixtions et participations des hommes politiques dans les négociations ou opérations financières ayant un lien avec les pouvoirs publics ; et répudie tout concours d'argent prêté sous une forme quelcon-

que par des particuliers ou des sociétés au Gouvernement ». Ces conclusions furent adoptées à l'unanimité comme il était à prévoir ; mais la Chambre ne s'en tint pas là, elle ordonna en outre par 311 voix contre 174 l'affichage d'un très violent discours de M. Viviani où le député de Paris mettait en cause non seulement M. Quesnay de Beaurepaire, président de Chambre à la cour de cassation, ancien procureur général près la Cour de Paris, mais encore tout le corps judiciaire qu'il accusait d'avoir « un double visage, un visage aimable et souriant tourné du côté des heureux, et un visage glacé, impassible, impitoyable tourné du côté des misérables ». Le Gouvernement commit à coup sûr une faute grave en ne se levant pas pour protester contre un pareil langage et en s'associant, au moins par son silence, à la consécration qu'allait lui donner l'affichage. Il aurait dû prévoir qu'un réquisitoire fait de semblables accusations et placardé sur les murs des 36.000 communes de France, à côté des professions de foi de ses amis candidats, serait largement exploité par ses adversaires et ne pourrait manquer de jeter le trouble dans l'esprit du corps électoral.

Législation électorale. — Avant de se séparer les Chambres eurent à statuer sur le projet de loi qui tendait à faire subir au tableau des circonscriptions électorales les modifications rendues nécessaires par les résultats du dernier recensement. En soi la question n'offrait pas d'intérêt général, il n'y avait là qu'une simple formalité à remplir. Mais ce fut l'occasion d'un grand débat sur notre législation électorale.

M. René Goblet réclamait le rétablissement du scrutin de liste, faisant pour le préconiser, le procès du scrutin uninominal d'arrondissement coupable d'après lui de tout retrécir aux proportions d'intérêts de clocher, de rendre impossible la constitution d'une majorité issue d'un grand courant d'opinion, d'arrêter enfin toute réforme et tout progrès. M. Barthou défendit le système en vigueur dont il opposa les avantages aux défauts signalés par M. Goblet. La Chambre refusa de passer à la discussion des articles et l'on n'eût point compris que son attitude fût autre. Ce n'est pas à la veille même des élections générales que le mode de consultation du suffrage universel peut être changé. Aussi bien l'on ne voit guère comment se justifierait la substitution pure et simple du scrutin de liste au scrutin d'arrondissement ni comment elle améliorerait le régime parlementaire. Nous avons pratiqué les deux systèmes, passant de l'un à l'autre sans y rien modifier, ne voyant que les inconvénients du mode de scrutin en vigueur, que les bons côtés de celui qui allait être repris. C'est ainsi qu'un malade se tourne d'un côté puis de l'autre, n'apercevant que les incommodités de sa position actuelle, sans mieux réussir qu'à tromper pour un instant sa douleur ou sa fatigue.

A la vérité ni le scrutin de liste ni le scrutin d'arrondissement ne sont parfaits. A l'essai nous avons vu ce qu'ils ont tous deux de défectueux ; la sagesse conseillerait de les améliorer l'un par l'autre ou de chercher ailleurs. Le grand défaut du scrutin de liste est d'organiser l'écrasement d'importantes minorités, qu'elles représentent des intérêts politiques ou économiques. On y pourrait remédier avec le scrutin de liste par le vote

cumulatif, par exemple, qui assurerait sa représentation à chaque parti et supprimerait les abstentions s'il était surtout complété par l'organisation du vote des absents. Mais c'est là une grave matière, digne de n'être pas traitée incidemment. Il faudra bien qu'on en vienne à l'étudier à fond : il n'est pas admissible que dans un pays où le suffrage universel est à la base de tout, la législation qui le régit soit faite d'un ramassis de textes épars et disparates.

Déjà M. du Périer de Larsan proposait de réaliser un progrès sensible en déterminant le nombre des députés d'après le chiffre non plus de la population totale, mais des électeurs inscrits. Cette idée n'était pas préconisée pour la première fois. Le Parlement avait, au contraire, à diverses reprises été appelé à la discuter. On l'avait toujours écartée pour des motifs historiques et par des arguments à côté. Elle part pourtant d'une idée juste et mérite d'être prise en considération, mais elle supposerait une réforme des listes électorales pour que chaque électeur ne figure que dans un seul collège.

M. Jules Guesde, de son côté, réclamait l'abrogation de la loi qui interdit les candidatures multiples opposée en 1889 aux tentatives dictatoriales du général Boulanger. Loi de circonstance et qui limite arbitrairement à coup sûr les droits du suffrage universel, mais qui fut pour la République une arme légitime de défense et dont l'utilité peut n'avoir pas pour toujours disparu. M. Barthou la défendit avec vigueur et succès et l'on vit au scrutin les voix de la droite unies à celles de l'extrême-gauche tandis qu'autour du Gouvernement la concentration républicaine se reformait pour un instant.

Seuls MM. Goujon et Ricard réussirent à faire adopter un amendement qui ajoutait aux fonctionnaires inéligibles au lieu de leurs fonctions les conseillers de préfecture et les juges de paix, à moins qu'ils n'eussent repris leur liberté depuis six mois au moins.

Le 7 avril les Chambres se séparèrent. La période électorale proprement dite commença alors ; elle fut de part et d'autre menée avec vigueur. Nous verrons dans une prochaine chronique ses diverses péripéties et les résultats auxquels elle aboutit.

ZÉDYX.

SUISSE

(1898)

SOMMAIRE. — I. Le vote populaire sur le rachat des chemins de fer. Mesures d'exécution du rachat. — II. Unification du droit civil et du droit pénal. — III. La situation politique générale. — La « double initiative ». — IV. La situation financière de la Confédération. Les assurances ouvrières et le monopole du tabac.

I. LE VOTE POPULAIRE SUR LE RACHAT DES CHEMINS DE FER. — La dernière chronique politique suisse (1), se terminait par l'exposé de la campagne populaire pour et contre le rachat des chemins de fer suisses par la Confédération. La question, qui a été tranchée affirmativement par le vote du 20 février 1898, a une si grande importance pour la Suisse qu'il vaut la peine d'y revenir.

La majorité écrasante qui s'est prononcée en faveur de la nationalisation des chemins de fer a été une surprise pour tout le monde, aussi bien pour les partisans que pour les adversaires de cette loi. Sans doute les deux Chambres avaient accepté à une forte majorité le projet du conseil fédéral; sans doute, à en juger d'après l'attitude des différents partis politiques et les effectifs qu'ils peuvent mettre en ligne, la majorité populaire devait cette fois se trouver du même côté que la majorité parlementaire. Le parti radical gouvernemental, le plus nombreux et le mieux organisé des partis suisses, était en effet à peu près unanime à voter le rachat, et il était appuyé par tous les socialistes et par une fraction très importante des conservateurs catholiques et des libéraux protestants. Mais d'autre part, les adversaires du rachat avaient bien des atouts dans leur jeu. Les électeurs suisses, à quelque opinion qu'ils se rattachent, n'ont pas l'habitude de suivre aveuglément leurs représentants au Parlement ni leurs comités de parti. Et dans le cas particulier on pouvait supposer que beaucoup d'entre eux se trouveraient arrêtés, ou bien par la crainte de confier au pouvoir central un instrument de gouvernement aussi formidable que l'administration du réseau complet des chemins de fer suisses avec ses vingt-cinq mille employés, ou bien par les risques matériels inhérents à cette vaste opération financière. Cette supposition était d'autant plus plausible que les arguments politiques et financiers qui militaient contre le rachat des chemins de fer avaient été exposés avec une grande compétence par un homme universellement estimé en Suisse, M. Numa Droz, dans une remarquable brochure qui fit beaucoup de bruit.

Jusqu'à la veille du vote le résultat en fut donc incertain. Les partisans affectaient, il est vrai, une grande confiance dans la victoire. Cependant les plus optimistes prédisaient une majorité affirmative de 50.000, les audacieux disaient de 80.000 suffrages. La majorité de plus de 200 000 voix

(1) V. *Revue* de mars-avril 1898.

qui a sanctionné le projet du Conseil Fédéral a stupéfait aussi bien les vainqueurs que les vaincus de la journée.

Voici le résultat détaillé du vote par cantons :

	Oui	Non
Zurich	69.859	13.893
Berne	74.287	20.019
Lucerne	14.799	12.351
Uri	1.730	2.906
Schwytz	3.204	5.331
Unterwald-le-Haut	941	2.016
Unterwald-le-Bas	1.160	1.159
Glaris	5.384	699
Zoug	2.557	1.593
Fribourg	6 785	17.560
Soleure	12.976	4.173
Bâle-Ville	9.498	3.364
Bâle-Campagne	8.972	1.317
Schaffhouse	5.012	2.427
Appenzell (Extérieur)	8.646	1.294
Appenzell (Intérieur)	813	1 705
Saint-Gall	38.091	7.736
Grisons	11.123	7.979
Argovie	33.759	7.261
Thurgovie	18.588	2.179
Tessin	11.909	6.970
Vaud	25.975	22.955
Valais	5.150	17.737
Neuchatel	9.473	9.856
Genève	6.603	8.238
Total	386.634 Oui	182.318 Non

Le nombre des votants (569.000 en chiffres ronds sur 734.000 électeurs inscrits) est le plus élevé que l'on ait jamais vu en Suisse. Comme on peut le constater par le résultat détaillé publié ci-dessus, le gros des acceptants s'est recruté surtout dans les cantons agricoles et industriels de la Suisse centrale et orientale, Berne, Argovie, Zurich, Saint-Gall. Dans la Suisse romande et dans les cantons primitifs de la Suisse centrale, l'opinion fut plus divisée.

A coup sûr il serait intéressant de pouvoir déterminer d'une manière exacte les motifs qui ont décidé la majorité du peuple suisse Mais qui pourra jamais connaître la pensée de derrière la tête de l'électeur qui va déposer son bulletin de vote souvent sans avoir dit son opinion à personne ? Si l'on cherche a deviner cette pensée d'après ses manifestations extérieures dans la presse et dans les réunions publiques, il faut distinguer les causes secondes et les causes essentielles. Parmi les causes secondes on peut mentionner l'action intense des chefs des principaux partis politiques en faveur du rachat, le fait en particulier que la résistance

du parti conservateur-fédéraliste a été brisée par la présence dans le gouvernement de l'ancien chef de ce parti, M. le conseiller fédéral Zemp qui, après avoir été l'adversaire du rachat, est devenu le principal auteur et le défenseur le plus ardent du projet du Conseil Fédéral. On peut mentionner également les efforts qui ont été faits par les Chambres pour rallier au projet les différentes régions de la Suisse en stipulant des garanties en faveur de la construction de différentes lignes, en particulier en faveur du percement du tunnel du Simplon.

Mais ce ne sont pas là les motifs essentiels qui ont entraîné la majorité. L'importance même de cette majorité et l'énorme participation des électeurs au scrutin montrent que l'idée de la nationalisation des chemins de fer était fortement ancrée dans la tête du peuple suisse et que les considérations politiques et financières auxquelles d'habitude il n'est pas insensible ont été impuissantes à combattre cette idée. *Les chemins de fer suisses au peuple suisse!* Tel est le mot d'ordre que d'habiles partisans du rachat faisaient circuler avant le vote. Et le peuple a répondu en faisant sienne cette devise. Elle a une double signification, démocratique et nationale. Le peuple suisse a affirmé sa volonté de voir les chemins de fer administrés non plus par les représentants de puissantes compagnies financières, mais par les fonctionnaires de l'Etat démocratique sur lesquels il espère pouvoir exercer un contrôle par l'intermédiaire de ses élus. Puisse cet espoir ne pas être déçu! En outre le peuple a certainement voulu dégager le réseau national des influences étrangères. Une partie au moins des actions des chemins de fer suisses sont entre les mains de financiers étrangers, allemands pour la plupart. Les actionnaires exerçaient naturellement leur influence sur l'administration des Compagnies, mais cette influence était limitée par le contrôle très strict des pouvoirs fédéraux. Ce contrôle n'a pas suffi au peuple. On lui a montré en paroles et dans des caricatures le juif de Francfort et de Berlin faisant manœuvrer à son gré la locomotive fédérale. Cette perspective l'a révolté et il s'est levé en masse, croyant combattre le bon combat pour l'indépendance économique de la nation.

En présence de ces arguments de sentiment, auxquels venaient s'ajouter pour les paysans, les industriels et la masse du public l'espoir d'obtenir des avantages matériels par des réductions de tarifs que l'on a fait miroiter devant leurs yeux, les considérations tirées du danger politique de la centralisation ainsi que de la prudence financière ont pesé d'un léger poids. Même la perspective de voir la Confédération obligée de contracter une dette de plus d'un milliard pour payer le réseau des cinq principales Compagnies n'a pas suffi pour effrayer le paysan suissse qui, en général, y regarde de très près quand il s'agit de sanctionner une nouvelle dépense. Les partisans du rachat ont réussi à lui persuader que cette opération, étant données les conditions dans lesquelles le Conseil Fédéral proposait de les réaliser, serait une bonne affaire pour l'Etat et que la Confédération, non seulement ne courrait aucun risque, mais pourrait encore consacrer les bénéfices réalisés jusqu'alors par les Compagnies à réduire les tarifs et à amortir le capital d'établissement des lignes. L'avenir seul dira si ces espérances étaient fondées.

Quelle que soit l'opinion qu'on puisse avoir sur le rachat des chemins de fer, il faut reconnaître que le referendum a exercé dans cette question une influence pacifiante. Pendant que le projet était discuté par les Chambres et tant que le peuple ne s'était pas prononcé, les polémiques pour et contre le projet ont été très vives. Elles ont trouvé leur expression dans la presse quotidienne, dans les brochures de circonstance et dans les réunions publiques. Il est probable que, si le Parlement avait été appelé à trancher en dernier ressort cette importante question, la minorité vaincue n'aurait pas accepté sa défaite, mais qu'elle aurait continué indéfiniment sa campagne de protestations. Le vote populaire, avec sa majorité écrasante en faveur du rachat, a eu pour effet de calmer les esprits. Même ceux qui ont combattu le plus énergiquement le rachat et qui ont regretté le plus vivement le résultat du vote se sont inclinés devant la volonté si nettement exprimée des électeurs. Le scrutin populaire a été accepté par tous comme une instance sans appel. Et l'excitation a cessé aussitôt après le vote du 20 février. Une fois de plus, les institutions démocratiques de la Suisse ont fait leurs preuves. Nous parlons bien entendu de l'impression d'apaisement qui s'est produite dans les esprits et non pas du résultat même du vote qui ne pourra être jugé qu'à l'expérience, au bout d'un certain nombre d'années. A ce point de vue, du reste, il faut noter que les électeurs n'ont fait que confirmer les décisions de leurs députés.

Mesures d'exécution du rachat. — Une fois la loi de rachat sanctionnée par le peuple suisse, il s'agissait de la mettre à exécution. Le Conseil Fédéral n'avait pas de temps à perdre. On a vu par la chronique précédente que le mode de nationalisation proposé par le gouvernement était le rachat en vertu des concessions. La Confédération était donc liée à certains délais de dénonciation. Un de ces termes tombait sur le 25 février 1898 pour une des lignes de la Compagnie du Nord-Est. Aussitôt que le résultat du 20 février fut connu officiellement, le Conseil Fédéral prit, le 22 février, un arrêté déclarant la loi de rachat exécutoire à partir de ce même jour. En même temps il décidait de dénoncer la concession de la Compagnie du Nord-Est pour les principales de ses lignes.

Le Nord-Est qui, comme son nom l'indique, exploite les chemins de fer de la Suisse orientale avec centre à Zurich, n'a pas une concession unique pour toutes ses lignes. La Compagnie a obtenu successivement de la Confédération des concessions séparées pour les différents tronçons qu'elle a construits. Elle entend tirer parti de ce fait en vue du rachat. Les concessions stipulent en effet que la Confédération doit payer aux Compagnies un prix de rachat égal à 25 fois le produit net de chaque ligne. Toutefois l'indemnité doit être au moins égale au capital de premier établissement. Cette dernière disposition est avantageuse pour les tronçons de faible rendement dont le bénéfice net capitalisé au 4 0/0 ne serait pas équivalent aux frais de construction. En revanche, pour les lignes productives, le produit net multiplié par 25 donne une somme bien supérieure au capital de premier établissement.

La Compagnie du Nord-Est — et c'était son droit — demandait donc au Conseil Fédéral de racheter ses mauvaises lignes sur la base du capital de

premier établissement et ses bonnes lignes sur celle du produit net capitalisé. Ce procédé est tout à l'avantage de la Compagnie. C'est pourquoi elle s'est toujours refusée à l'unification de tout son réseau en une seule concession. Cette unification aurait eu pour effet de diminuer la moyenne du rendement kilométrique des lignes de grand rapport et de réduire par conséquent leur prix d'achat sans augmenter la valeur des mauvaises lignes, puisque celles-ci doivent en tout état de cause et en vertu des concessions être payées à la Compagnie au prix qu'elles ont coûté.

Le Conseil Fédéral, après s'être vainement efforcé d'amener par des négociations amiables la Compagnie du Nord-Est à consentir à l'unification de ses concessions, a usé à son tour de son droit pour déjouer les calculs des actionnaires. Aucune disposition des concessions n'oblige la Confédération à racheter en même temps toutes les lignes d'une Compagnie, lorsque ces lignes font l'objet de concessions distinctes. Le Conseil Fédéral décida par conséquent, le 22 février, de racheter au Nord-Est seulement ses lignes productives, qui sont en même temps les lignes de grande circulation que la Confédération tient à exploiter elle-même, et de laisser pour compte à la Compagnie ses lignes de moindre rapport.

Il est très probable que cette décision du Conseil Fédéral aura pour effet de faire céder la Compagnie. Celle-ci peut difficilement en effet continuer à subsister pour exploiter quelques lignes d'intérêt local et de mauvais rendement. On s'attend donc à voir le Conseil Fédéral et le Nord-Est s'entendre à l'amiable sur cette question.

Peu après avoir dénoncé les concessions du Nord-Est, le Conseil Fédéral prit, le 19 avril 1898, de nouveaux arrêtés dénonçant les concessions du Central (Bâle) et de l'Union suisse (Saint-Gall). Ces Compagnies ayant consenti précédemment à l'unification de leurs concessions, la Confédération n'a pas eu à lutter contre des difficultés analogues à celles du Nord-Est. Il faut noter du reste que ces trois réseaux, de même que celui du Jura-Simplon (Suisse romande et centrale), n'entreront en possession de la Confédération qu'en 1903. Le réseau du Gothard ne sera racheté qu'en 1909.

Les années qui vont s'écouler jusqu'à l'acquisition effective des chemins de fer par la Confédération seront consacrées d'abord à préparer l'organisation des futurs chemins de fer fédéraux, ensuite et surtout à déterminer le prix de rachat. Nous avons déjà vu que les concessions fixent d'une manière générale les principes qui doivent servir à déterminer ce prix. Ces principes sont très simples : la Confédération doit payer ou bien 25 fois le produit net des dix dernières années, ou bien, comme minimum, le capital de premier établissement.

Ce qui est moins simple, c'est de définir d'une manière précise ces deux notions de *produit net* et de *capital de premier établissement*. Les concessions stipulent en outre que les Compagnies doivent livrer leurs réseaux à la Confédération « dans un état parfaitement satisfaisant ». Qu'est-ce qu'un *état parfaitement satisfaisant?* Voilà un troisième point qu'il s'agit de déterminer. Et c'est sur ces trois questions que portent les contestations qui existent depuis des années entre la Confédération et les Compagnies et qui font l'objet de procès formidables engagés devant le Tribunal Fédéral.

Sous prétexte que les concessions ne définissent pas ces trois notions de produit net, de capital de premier établissement et d'état parfaitement satisfaisant, la Confédération a, à deux reprises, d'abord en 1883, puis en 1896, édicté des lois sur la comptabilité des Compagnies de chemin de fer. Ces deux lois, la seconde surtout, interprètent les concessions dans un sens très favorable aux intérêts de l'Etat. La loi de 1896 oblige les Compagnies à créer des fonds de renouvellement dont le montant doit être égal à la moins-value subie par suite d'usure par les lignes et par le matériel roulant. Les versements annuels que les Compagnies doivent faire à ce fonds sont déterminés par le Conseil Fédéral sous réserve de recours au Tribunal Fédéral. Comme le montant de ces versements est déduit du produit net de l'année, il est évident qu'il y a là, pour le Conseil Fédéral, un moyen de réduire ce produit net et de diminuer par contre-coup le prix d'achat de la ligne.

La loi de comptabilité de 1896 a en outre modifié sur un point important les dispositions des concessions. Les concessions de plusieurs Compagnies prévoyaient que les contestations qui pourraient s'élever entre elles et la Confédération au sujet du prix de rachat seraient tranchées par des arbitres désignés par les deux parties. La loi de 1896 a remplacé ces arbitres par le Tribunal Fédéral. Cette disposition avait été très vivement attaquée. Non pas que l'autorité et l'impartialité du Tribunal Fédéral ne soient reconnues par tout le monde en Suisse. Mais ce Tribunal est obligé d'appliquer les lois fédérales, en particulier la loi de comptabilité dont nous parlons, tandis que des arbitres n'auraient eu à juger que d'après les principes de l'équité.

Quoi qu'il en soit, la loi de comptabilité, ayant été votée, doit être appliquée. C'est en vertu de cette loi que le Conseil Fédéral a, dès avant le vote du rachat par le peuple suisse, pris dans le cours de l'année 1897 une série d'arrêtés posant les règles suivant lesquelles seront calculés le produit net et le capital de premier établissement des cinq grandes Compagnies. Les Compagnies n'ont pas admis les principes posés par le Conseil Fédéral et ont recouru contre ses décisions devant le Tribunal Fédéral. La plupart de ces procès sont encore pendants. Un seul, celui du Central, a été tranché au mois de janvier 1899, et il l'a été presque sur tous les points dans le sens des décisions du Conseil Fédéral qui ont été ainsi sanctionnées par la plus haute autorité judiciaire de la Confédération.

Il nous est impossible d'entrer ici dans le détail de ce procès. Il nous faudrait pour cela développer des considérations techniques et financières qui dépasseraient le cadre de cette chronique. Tout ce que l'on peut dire, c'est que les décisions du Tribunal Fédéral sont de nature à ramener le prix d'achat des actions de chemins de fer suisses à un taux sensiblement inférieur au cours auquel elles sont, aujourd'hui encore, cotées à la Bourse. Il serait vivement à souhaiter, soit pour la Confédération, soit pour les Compagnies, que les deux parties puissent s'entendre sur le prix d'achat. La Confédération y gagnerait de voir l'emprunt qu'elle devra contracter accueilli plus favorablement par le monde financier. Et les Compagnies de leur côté obtiendraient probablement un prix plus avantageux

en s'entendant à l'amiable avec le Conseil Fédéral qu'en plaidant devant un Tribunal qui est lié par une législation créée intentionnellement par les autorités politiques dans le but non dissimulé de diminuer le prix de rachat. L'opinion publique suisse verrait avec satisfaction les procès actuellement pendants se terminer par une conciliation. On peut affirmer en effet que même la majorité, qui a voté en 1896 la loi de comptabilité, et celle qui en 1898 a sanctionné le rachat, n'entend pas spolier les Compagnies, mais qu'elle a seulement voulu donner à l'Etat les moyens, très discutables du reste au point de vue juridique, de se défendre contre des prétentions exagérées de la part des actionnaires des chemins de fer suisses. Le Conseil fédéral froisserait certainement le sentiment de justice du peuple suisse s'il faisait un usage excessif de l'arme qui a été mise entre ses mains.

II. Unification du droit civil et du droit pénal. — Le second grand plébiscite de l'année 1898 a été celui du 13 novembre par lequel le peuple suisse et les Etats confédérés ont accordé à la Confédération la compétence de légiférer dans tous les domaines du droit civil et du droit pénal.

Les motifs qui rendent cette unification désirable et les arguments invoqués par le Conseil Fédéral en faveur de la révision constitutionnelle ont déjà été exposés dans une chronique précédente (1). Il est certain que la Suisse n'est plus ce qu'elle était en 1848 et même en 1874, au moment des dernières révisions constitutionnelles. Les cantons ne forment plus de petits Etats plus ou moins fermés, habités presque exclusivement par leurs ressortissants et vivant de leur propre vie. Qu'on s'en réjouisse comme les unitaires, ou qu'on le regrette comme les fédéralistes, on est obligé de constater que le sentiment cantonal s'est affaibli au profit du sentiment d'appartenance à la Confédération. La liberté d'établissement et la liberté de commerce et d'industrie proclamées par les Constitutions précédentes ont favorisé l'émigration d'un canton dans un autre. Il y a tels cantons comme Bâle et Genève par exemple, où les anciens bourgeois ne forment qu'une minorité et où la majorité est formée par les Suisses d'autres cantons et les étrangers.

Dans ces conditions la coexistence, sur un territoire aussi restreint que celui de la Confédération, de 25 codes civils et codes pénaux différents doit être forcément une source de complications infinies. Il est souvent fort difficile de déterminer quel est le droit applicable dans tel ou tel cas. Supposons un Zuricois qui a épousé une Genevoise dans le canton de Berne et qui est mort à Bâle. En vertu de quels principes sa succession devra-t-elle être réglée et quelle sera la situation légale de sa veuve ? Faudra-t-il appliquer le droit zuricois, genevois, bernois ou bâlois ? Assurément c'est là un exemple poussé à l'extrême. Cependant des cas analogues ne sont pas rares en Suisse, grâce précisément au mélange de la population,

En matière de droit pénal un cas concret qui s'est produit pendant la discussion de la révision constitutionnelle est venu fournir un exemple saisissant aux partisans de l'unification. Un employé de l'ambulant postal a été assassiné dans l'express de nuit entre Lausanne et Berne. Pendant ce court

(1) V. *Revue* de novembre-décembre 1896.

trajet de deux heures le train touche le territoire de trois cantons, Vaud, Fribourg et Berne. Vaud et Berne ne possèdent pas la peine de mort tandis que le canton de Fribourg l'a rétablie il y a quelques années dans son code. L'assassin fut arrêté à Berne, mais les expertises légales ayant prouvé d'une façon *presque* certaine que le crime avait dû être commis sur territoire fribourgeois, tout près de la frontière vaudoise, il fut jugé à Fribourg. Il aurait donc pu être condamné à mort, tandis que si le train avait roulé un peu moins vite, s'il eût accompli son crime dans le canton de Vaud, cela aurait été impossible. Le jury fribourgeois a certainement tenu compte de ce fait en accordant à l'assassin des circonstances atténuantes qu'il ne méritait pas d'ailleurs et qui lui ont permis de voir la peine de mort remplacée par le réclusion perpétuelle. Mais on comprend que cet exemple ait permis aux partisans de l'unification du droit d'insister une fois de plus sur ce qu'il y a de choquant pour le sentiment national à voir le même crime puni d'une manière très différente dans l'intérieur d'un même pays.

D'une manière générale on peut dire que la Suisse est mûre pour le principe de l'unification du droit. Ce n'est pas que les adversaires de ce principe n'aient pas eu aussi de leur côté de bons arguments à faire valoir. La droite catholique et fédéraliste a mis en ligne aux Chambres ses meilleurs orateurs pour plaider la cause de la souveraineté cantonale et pour montrer que cette souveraineté recevrait une rude atteinte le jour où leurs grands conseils cantonaux seraient dépouillés de leur prérogative de légiférer sur le droit civil et sur le droit pénal. Mais les arguments tirés, soit de l'intérêt national qu'il y a pour la Suisse à avoir un droit unique, soit des exigences de la vie matérielle, ont été les plus forts. Ces arguments ont été développés en particulier avec beaucoup d'autorité et de talent au Conseil national par deux députés, tous deux professeurs de droit de l'Université de Berne, MM. Hilty et Rossel. M. Hilty a surtout fait vibrer le sentiment national. Il a montré que, si la Suisse n'élaborait pas prochainement un code unique inspiré par les principes modernes, le code civil de l'Empire allemand, qui va entrer en vigueur, exercerait une influence prépondérante sur les Universités et par leur intermédiaire sur tous les jeunes juristes de la Suisse allemande. La Confédération se trouverait donc de plus en plus divisée entre une école juridique allemande, et une école française dans la Suisse romande. Le moment était donc venu, si elle voulait éviter ce danger, de créer un code national qui cherchât à concilier la science germanique avec la science latine tout en s'inspirant des particularités et des traditions nationales de la Suisse.

Ces arguments l'ont emporté sur les craintes et les objections des fédéralistes. Aux Chambres la droite catholique s'est trouvée seule à voter contre l'unification du droit. Et encore l'a-t-elle fait sans espoir de succès, pour l'honneur du drapeau. Dans le peuple, le parti conservateur catholique n'a pas été unanime à ratifier l'attitude de ses représentants. Une partie des catholiques ont accepté l'unification d'accord avec tous les radicaux et les socialistes et la grande majorité des conservateurs-libéraux. Le résultat du plébiscite du 13 novembre 1898 a été le suivant :

	Oui	Non
	—	—
Zurich	48.616	12.402
Berne	43.777	8.393
Lucerne	8.077	4.809
Uri	704	2.563
Schwytz	2.415	3.077
Unterwald-le-Haut	512	748
Unterwald-le-Bas	733	864
Glaris	3.569	817
Zoug	1.766	560
Fribourg	5.493	10.849
Soleure	12.076	2.439
Bâle-Ville	6.042	274
Bâle-Campagne	4.705	1.569
Schaffhouse	5.881	760
Appenzell (Extérieur)	6.037	2.376
Appenzell (Intérieur)	453	1.854
Saint-Gall	28.057	10.887
Grisons	8.829	5.870
Argovie	25.155	10.202
Thurgovie	12.403	2.594
Tessin	5,336	3.637
Vaud	17.752	2.156
Valais	4.535	9.444
Neuchâtel	4.901	1.035
Genève	7.090	1.583
Total	264.914 oui	101.762 non

Ces résultats sont ceux du vote sur l'unification du droit civil. L'unification du droit pénal fut adoptée le même jour par un vote distinct à une majorité à peu près identique (266.610 oui contre 101.780 non). Comme il s'agissait d'amendements constitutionnels, et non pas d'une simple loi comme le rachat des chemins de fer, les nouveaux articles devaient, pour être adoptés, réunir la double majorité du peuple et des cantons sans laquelle la Constitution fédérale ne peut pas être modifiée. Cette majorité fut atteinte. En effet quinze cantons et trois demi-cantons se prononcèrent pour l'affirmative, tandis que quatre cantons et trois demi-cantons seulement donnèrent une majorité négative.

On remarquera que le scrutin du 13 novembre a été beaucoup moins fréquenté que celui du 20 février sur le rachat des chemins de fer. Il n'a réuni que 370.000 votants soit presque exactement, 50 0/0 des électeurs inscrits, tandis que le 20 février il y en avait eu 570.000. Cela provient du fait que le résultat en a été beaucoup moins disputé. Comme l'acceptation des projets ne faisait de doute pour personne, bien des électeurs jugèrent inutile de se déranger. En outre on a pu constater que l'unification du droit, qui avait passionné l'opinion au moment des revisions constitutionnelles totales de 1872 et de 1874, laissait aujourd'hui les

esprits beaucoup plus indifférents. D'une manière générale on remarque, ces derniers temps, en Suisse que le peuple se désintéresse un peu des amendements constitutionnels qui ne font que poser des principes généraux et qu'il réserve toute son attention pour le moment où la loi vient appliquer dans le détail les principes inscrits précédemment dans la Constitution. L'intérêt du peuple se réveillera certainement lorsqu'il se trouvera en présence non plus du principe théorique de l'unification du droit, mais des lois elles-mêmes qui devront le régir dans l'avenir.

On se tromperait du reste si l'on croyait que depuis le 13 novembre dernier l'unification du droit civil et pénal est un fait accompli en Suisse. Les nouveaux articles constitutionnels (1) accordent à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit pénal et dans tous les domaines du droit civil. Mais jusqu'à l'élaboration des nouveaux codes fédéraux, ce seront naturellement les codes cantonaux actuels qui demeureront en vigueur. On peut supposer qu'ils le resteront encore bien des années.

C'est en effet maintenant que les difficultés vont commencer pour les autorités fédérales. Parmi ceux qui se sont trouvés d'accord pour reconnaître les avantages de l'unification il règne en effet des idées très divergentes sur l'application de ce principe. Bien que ce sentiment soit en voie de s'affaiblir en Suisse, les traditions régionales sont encore très fortes dans ce pays décentralisé dans lequel la pratique de la démocratie communale et cantonale a développé l'attachement du citoyen aux organismes locaux. Les notions juridiques varient beaucoup des cantons agricoles et montagnards de la Suisse primitive aux cantons industriels et commerçants de Zurich, de Bâle, de Genève. Il faudra une main très habile et très légère et un esprit très libéral pour faire accepter les mêmes codes à des populations de langue, de religion et d'habitudes très diverses.

On peut espérer cependant que ces difficultés ne seront pas insurmontables. Le message que le Conseil fédéral a rédigé à l'appui de la revision constitutionnelle et dont quelques extraits ont été publiés dans une précédente chronique (2) laisse entrevoir que les autorités fédérales ont bien l'intention de procéder à l'unification du droit dans un esprit vraiment large. En matière de droit civil spécialement il est probable que le législa-

(1) Voici le texte de ces deux articles :

I. *Droit civil* : La disposition suivante est insérée dans la Constitution fédérale et forme le deuxième alinéa de l'article 64 :

« La Confédération a le droit de légiférer aussi sur les autres matières du droit civil »

Le dernier alinéa de l'article 64 de la Constitution fédérale est modifié comme suit :

« L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons dans la même mesure que par le passé ».

II. *Droit pénal* : L'article 64 *bis* ainsi conçu est inséré dans la Constitution fédérale :

« La Confédération a le droit de légiférer en matière de droit pénal.

« L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons dans la même mesure que par le passé.

« La Confédération a le droit d'accorder aux cantons des subventions pour les construction d'établissements pénitentiaires, de maisons de travail et de correction, ainsi que pour les réformes à réaliser dans l'exécution des peines. Elle a également le droit de prêter son concours à des institutions protectrices de l'enfance abandonnée ».

(2) Novembre-Décembre 1896.

teur admettra pour les questions les plus délicates différents systèmes entre lesquels les intéressés auront la liberté de choisir. De cette façon il sera possible de concilier l'unité désirable au point de vue national avec la variété nécessaire dans un pays comme la Suisse. L'élaboration des Codes fédéraux sera la principale tâche des législateurs suisses pendant les dix premières années du xxe siècle. S'ils parviennent à faire des lois acceptables pour le pays tout entier, ils auront réalisé une grande œuvre nationale.

L'unification ne se fera du reste pas en une fois. Il va sans dire d'abord que le droit pénal et le droit civil seront l'objet de deux Codes séparés. En outre le Conseil fédéral a annoncé son intention de ne pas élaborer tout le Code civil en même temps, mais de procéder par chapitres. Les travaux préparatoires sont poussés activement. Un avant-projet de Code pénal rédigé par M. le professeur Stooss a déja été discuté en plusieurs lectures par une commission d'experts. En matière de droit civil des avant-projets, sur le droit des biens et le droit des personnes, spécialement le droit de famille et de succession, ont été élaborés, sur la demande du Conseil fédéral, par M. le professeur Huber et soumis eux aussi à des commissions restreintes.

On ne sait pas encore si la priorité sera accordée par les Chambres au droit pénal ou au droit civil. Pendant la dernière séance de décembre deux « motions » ont été déposées l'une au Conseil national, l'autre au Conseil des Etats pour engager le Conseil Fédéral à faire un rapport au Parlement sur la méthode qu'il comptait suivre pour procéder à l'unification. La première, celle de M. le conseiller national Schmid et de quinze autres députés, engage le Conseil fédéral à soumettre en premier lieu les projets partiels de Code civil à la délibération des Chambres fédérales. Le Conseil fédéral n'a pas encore fait connaître ses intentions à ce sujet.

III La situation politique générale. — La « double initiative ». — Les deux plébiscites dont nous venons de parler, et qui ont abouti à l'acceptation par le peuple suisse du rachat des chemins de fer et de l'unification du droit se rapportent à deux matières bien différentes. Cependant ils aboutissent tous deux à un résultat analogue ; tous deux, ils fortifient le pouvoir central aux dépens des autorités cantonales. L'unification du droit donne aux Chambres fédérales seules compétence pour voter dans l'avenir des lois civiles et pénales et prive ainsi les corps législatifs cantonaux (Grands Conseils) du droit qu'ils exerçaient jusqu'ici. La procédure et l'organisation de la justice ont seules été pour le moment laissées entre les mains des cantons. Quant au rachat des chemins de fer, il n'a, il est vrai, enlevé aucune compétence aux cantons, puisque ceux-ci n'en possédaient aucune dans ce domaine. Mais en confiant au pouvoir fédéral l'administration d'un organisme aussi vaste que le réseau de tous les principaux chemins de fer suisses, la disposition d'un budget aussi considérable et la direction d'une nouvelle armée de 25.000 fonctionnaires, le peuple suisse a beaucoup augmenté la force du Conseil fédéral et de l'administration centrale. L'équilibre relatif qui existait encore auparavant entre les pouvoirs fédéraux et les pouvoirs cantonaux se trouve donc rompu.

Aussi l'année 1898 marquera-t-elle dans les fastes de la centralisation en

Suisse. Depuis la revision totale de 1874, la Confédération n'avait encore jamais fait un pas aussi grand dans cette voie.

Et cependant il ne faudrait pas penser que le peuple suisse par ce double vote s'est adonné à tout jamais au gouvernement unitaire et à l'omnipotence d'un pouvoir exécutif dégagé de toute entrave et de tout contrôle. A défaut des traditions d'autonomie cantonale et communale qui, nous l'avons déjà dit, sont malgré tout encore vivaces en Suisse, le sentiment démocratique, loin de diminuer, tend plutôt à se développer et à s'affirmer toujours plus fortement. Ce sentiment ne peut pas permettre au pouvoir central de s'attribuer une nouvelle somme de compétences sans chercher immédiatement un contre-poids. En Suisse, on a vu généralement les conquêtes de la démocratie marcher de front avec celles de la centralisation et servir de compensation à celle-ci. Le referendum, grâce auquel le peuple peut se prononcer sur les lois qu'il veut appeler devant lui, a été introduit dans la Constitution de 1874 pour contrebalancer les nouvelles compétences que cette constitution conférait aux autorités fédérales. Le droit d'initiative, qui permet à cinquante mille citoyens de proposer directement au peuple un amendement constitutionnel a été introduit en 1891, peu après une série de plébiscites qui ont successivement donné à la Confédération le monopole de l'alcool, celui des billets de banque, le droit d'introduire l'assurance contre la maladie et les accidents et un nouveau tarif douanier destiné à augmenter considérablement les recettes du fisc. Le peuple suisse a rarement donné au Conseil fédéral de nouvelles ressources et de nouveaux moyens d'action sans en revendiquer sa part pour lui-même.

Aussi ne faut-il pas s'étonner si le double vote de 1898 a été le point de départ d'une action nouvelle pour l'extension des droits démocratiques. L'initiative de ce mouvement est partie des socialistes, spécialement de l'extrême-gauche parlementaire, le « groupe de politique sociale » qui est dirigé par M. Curti. Ce n'est pas sans certaines réserves que ce groupe a voté le rachat des chemins de fer et l'unification du droit. Comme partisans de la centralisation et de la nationalisation des moyens de production, les socialistes ne pouvaient se refuser à adopter ces deux principes qui figurent dans leur programme. Mais, comme démocrates, ils ont bien deviné les dangers qu'il y avait à donner au pouvoir exécutif des armes aussi puissantes. Ils l'ont senti d'autant plus vivement que depuis quelque temps le parti radical et le parti socialiste, autrefois amis et alliés, se sont brouillés par suite d'une série de circonstances qu'il serait trop long de rappeler.

Pour combattre les dangers politiques de la centralisation, les socialistes ont proposé un double remède, l'élection proportionnelle du Conseil national et l'élection du Conseil Fédéral par le peuple. La première de ces réformes consisterait à faire élire les députés au Conseil national, non plus d'après le système majoritaire qui donne tous les députés d'un arrondissement au parti qui est le plus fort dans cet arrondissement et qui laisse la minorité des électeurs privée de toute représentation, mais d'après le système proportionnel qui donne à chaque parti un nombre d'élus proportionné au chiffre d'électeurs qu'il a mis en ligne. Ce système fonctionne

déjà dans cinq cantons suisses, Genève, Neuchâtel, Soleure, Zoug et le Tessin, pour les élections cantonales, et dans plusieurs villes, entre autres Berne et Fribourg, pour les élections communales. Il a donné de bons résultats. Les socialistes proposent de l'étendre aux élections du Conseil national qui est la Chambre élue directement par le suffrage universel pour représenter l'ensemble du peuple suisse.

En outre ils demandent que le Conseil Fédéral soit élu par le peuple. Le Conseil Fédéral, qui est le pouvoir exécutif de la Confédération, est composé de sept membres nommés jusqu'à présent pour une période de trois ans par l'Assemblée fédérale (deux Chambres réunies). Comme le parti radical dispose dans cette Assemblée d'une majorité assurée, il peut faire élire qui il veut au Conseil Fédéral et, en fait, cette autorité est composée de six membres radicaux et d'un seul représentant d'une des minorités, la minorité conservatrice-catholique. Les libéraux d'une part, les démocrates et les socialistes de l'autre, en sont complètement exclus. Et encore le seul représentant de la minorité est-il, par le fait même des circonstances, le prisonnier de ses collègues et de la majorité parlementaire. Il dépend en effet du bon plaisir de cette majorité de ne pas le réélire, une fois son mandat de trois ans expiré. C'est pour changer cet état de choses et pour briser la dépendance dans laquelle le Conseil Fédéral se trouve vis-à-vis de la majorité des Chambres, que les socialistes voudraient le faire élire directement par l'ensemble des électeurs suisses. Ils pensent que le peuple pourrait de cette façon exercer un contrôle plus direct et plus efficace sur l'action du gouvernement.

Pour atteindre son but l'extrême-gauche a commencé par s'adresser aux Chambres fédérales elles-mêmes. Non pas qu'elle ait espéré pouvoir obtenir de la majorité du Parlement des réformes dont l'effet serait de diminuer cette majorité et de réduire ses compétences. Mais elle désirait inaugurer par un solennel débat parlementaire le mouvement populaire qu'elle se proposait de mettre en scène. Au mois de mars 1898, deux membres de ce groupe, MM. Wullschleger, député socialiste de Bâle, et Scherrer-Füllemann, député démocrate de Saint-Gall, ont déposé deux propositions tendant, la première à l'élection proportionnelle du Conseil national, la seconde à l'élection du Conseil Fédéral par le peuple.

L'élection proportionnelle du Conseil national a été discutée au mois de juin 1898 pendant trois séances qui peuvent compter parmi les journées parlementaires les plus brillantes que l'on ait vues depuis longtemps en Suisse. La réforme électorale fut appuyée non seulement par M. Wullschleger et par le chef de l'extrême-gauche, M. Curti, mais aussi par tous les meilleurs orateurs du centre libéral, MM. Ador, de Genève, Calame, de Neuchâtel, Iselin, de Bâle, Cramer-Frey, de Zurich, de Steiger, de Berne, et par plusieurs des chefs de la droite catholique, MM. Schobinger, de Lucerne, Decurtins, des Grisons, Bioley, du Valais. Toutes les minorités ont été unanimes à épouser la cause de la justice électorale. Leurs orateurs ont fait appel aux sentiments d'équité de la majorité. Ils ont montré toute l'injustice qu'il y a dans un système qui accorde tout au plus fort et rien au plus faible. Un pareil procédé est non seulement brutal ; il

est anti-démocratique au premier chef. La démocratie veut que les décisions soient prises à la majorité des voix. C'est fort bien. Mais pour que la démocratie soit pratiquée sincèrement, il faut que la majorité parlementaire soit l'expression fidèle, l'image véritable de la majorité populaire. Elle ne peut l'être que si chaque parti est représenté aux Chambres d'une manière proportionnée à ses forces réelles. Si au contraire le parti au pouvoir réussit, en abusant de sa force là où il a la majorité et en découpant arbitrairement en sa faveur les arrondissements électoraux, à accaparer un nombre de représentants hors de proportion avec le nombre de ses adhérents, les ressorts de la démocratie sont faussés ; ce n'est plus le peuple qui gouverne, c'est une oligarchie parlementaire.

Le chef de l'extrême-gauche, M. Curti, a dans un très beau discours combattu impitoyablement les arguments de la majorité d'après lesquels ce serait le parti radical gouvernemental seul qui disposerait de la vérité politique. Nous n'en sommes plus, a-t-il dit, au temps où un parti politique se prétendait le seul détenteur de la vérité absolue et se croyait le droit de l'imposer même par la force à ceux qui pensaient autrement. C'était la conception de l'ancien régime. C'était celle aussi des jacobins et c'est celle de tous les autoritaires, encore bien nombreux aujourd'hui. Mais la science moderne a vaincu le jacobinisme. La conception autoritaire est battue en brèche par une idée plus large, celle du libéralisme. Celui-ci respecte toutes les opinions et veut leur donner à toutes la liberté, non seulement de s'exprimer publiquement, mais de coopérer à l'œuvre commune, afin que le bien, la vérité absolue, sortent, si possible, de la parcelle de vérité qui est contenue dans toute opinion individuelle sincère. La réforme électorale est la conséquence logique de cette conception. Elle seule en effet permet à toutes les opinions de se faire entendre dans le Parlement et d'y être représentées d'une façon adéquate au nombre de leurs adhérents.

Ces arguments n'eurent aucune prise sur la majorité radicale du Conseil national. Elle ne voulut pas entendre parler d'abandonner un système électoral qui lui assure de sérieux avantages. Le parti radical gouvernemental est en effet le parti le plus nombreux en Suisse ; mais à lui seul il ne dispose pas de la majorité populaire. On en a eu la preuve à plusieurs reprises, car chaque fois que dans un plébiscite ce parti s'est trouvé seul en présence d'une coalition de tous les autres partis il a été battu. Il n'a jamais pu l'emporter qu'en s'assurant par des concessions le concours de l'un ou l'autre des groupes d'opposition. En revanche, grâce au système majoritaire, au découpement artificiel des arrondissements électoraux que l'on appelle en Suisse la « géométrie électorale », grâce aussi au fait que les différentes minorités catholique, libérale et socialiste, peuvent rarement s'entendre pour former une liste commune d'opposition, le parti radical dispose au Conseil national de 88 sièges sur 147. Les trois autres groupes qui représentent la majorité du peuple, la droite catholique, le centre libéral et l'extrême-gauche socialiste n'ont à eux trois que 59 représentants.

La gauche radicale met donc tout en œuvre pour faire échouer la représentation proportionnelle. Au Conseil National ses principaux chefs sont

intervenus dans la discussion pour combattre la motion Wullschleger. M. Ruffy, président de la Confédération, a d'abord pris la parole au nom du Conseil Fédéral pour déclarer que ce corps repoussait l'innovation proposée. Il a commencé par adresser aux différents systèmes en vigueur dans les cantons des objections de détail. Il a contesté qu'il y eût en Suisse des minorités opprimées. Mais les critiques fondamentales qu'il a adressées à la représentation proportionnelle sont celles-ci : le nouveau système électoral porte atteinte à la liberté de l'électeur en l'obligeant à s'inféoder à un parti; il exerce une mauvaise influence sur les corps législatifs en les divisant en une multitude de petits groupes et en supprimant toute majorité stable ; il rend donc le gouvernement impossible.

Ces arguments et d'autres analogues ont été développés par d'autres orateurs de la majorité, MM. Tavon (Genève), Comtesse et Jeanhenry (Neuchâtel), Forrer (Zurich) etc., etc. Plusieurs d'entre eux ont cherché à effrayer les fédéralistes partisans de la réforme électorale en les menaçant comme d'un épouvantail de la suppression du Conseil des Etats, dans lequel tous les cantons petits et grands envoient deux députés, pour le cas où le système proportionnel serait appliqué à l'élection du Conseil National. Assurément nous ne voulons pas suspecter la sincérité des opinions des députés de la majorité et nous voulons admettre qu'ils croient vraiment à tous les dangers dont ils ont agité le spectre pour le cas où la réforme électorale serait adoptée. Cependant il est bien permis de supposer que la pensée de derrière la tête des orateurs de la gauche, celle qui a consciemment ou inconsciemment exercé une influence sur leur opinion, a été cette crainte ouvertement exprimée par l'un d'eux: « Nous ne voulons pas de la représentation proportionnelle parce qu'elle est dirigée contre le parti radical et qu'elle affaiblirait la majorité dont nous disposons au Conseil National. »

La majorité ne s'est du reste pas contentée de repousser la proposition de M. Wullschleger. Elle a abusé de sa force pour y introduire auparavant des amendements qui la rendaient inacceptable pour ses propres partisans et qui en ont entraîné le rejet au vote final par 115 voix contre 15. Mais le vote décisif a eu lieu à propos d'un amendement sur lequel les partisans de la représentation proportionnelle se sont comptés. A ce moment la majorité ne l'a emporté que par 76 voix contre 57. Les 57 députés qui se sont prononcés en faveur de la réforme électorale comprennent les membres de trois minorités, droite, centre et extrême-gauche, et quelques députés indépendants de la gauche radicale.

Le rejet par la Chambre de la proposition Wullschleger était prévu par ses auteurs. Mais le débat qui a eu lieu au Conseil National a eu l'avantage d'attirer l'attention publique sur la réforme électorale. La session parlementaire ayant été close sur ces entrefaites, l'extrême-gauche n'a pas pu développer la seconde « motion » qu'elle avait déposée en faveur de l'élection du Conseil Fédéral par le peuple. Cette proposition aurait du reste été repoussée à une majorité plus forte que la précédente; beaucoup de députés partisans de la représentation proportionnelle sont en effet opposés à l'élection directe du Conseil Fédéral.

La discussion parlementaire n'était du reste considérée par ceux qui réclament l'extension des droits populaires que comme un combat d'avant-postes. La Constitution fédérale permet, on s'en souvient, aux minorités de porter directement leurs revendications devant l'ensemble des électeurs en passant par dessus la tête du Parlement. C'est ce que l'on nomme en Suisse le droit d'initiative populaire. Dans le courant de l'année 1898, l'extrême-gauche a décidé de lancer un vaste pétitionnement en faveur de deux initiatives simultanées, mais distinctes. La première réclame l'élection proportionnelle du Conseil National, la seconde l'élection du Conseil Fédéral par le peuple réuni en un seul arrondissement. En même temps les promoteurs de l'initiative demandent que le nombre des membres du Conseil Fédéral soit élevé de sept à neuf.

Les feuilles de pétitionnement lancées à la fin de l'année 1898 sont en circulation au moment où nous écrivons ces lignes. Les deux initiatives sont appuyées vigoureusement par le parti socialiste. Le parti libéral est partisan de la représentation proportionnelle, mais peu sympathique à l'élection du Conseil Fédéral par le peuple. Le parti catholique se tient pour le moment plutôt sur la réserve. Mais il est probable que, le moment venu, il appuiera les deux initiatives avec plus ou moins d'ardeur, suivant les cantons. Quant au parti radical, il se prépare à combattre de toutes ses forces la double initiative et à livrer avec la dernière énergie une lutte qu'il considère comme une lutte pour sa propre existence.

Il n'est pas douteux que les cinquante mille signatures nécessaires pour que les deux questions soient portées devant le peuple ne soient réunies dans le délai légal, qui expire à la fin de juin. La « double initiative » sera donc la question brûlante de l'année 1899. On peut s'attendre à une campagne très vive de part et d'autre et nous aurons dans notre chronique de l'année prochaine à retracer les épisodes de cette lutte. Mais nous tenions dès maintenant à exposer l'origine de ces deux revendications démocratiques et à faire un rapide historique des débats parlementaires qui ont précédé le lancement de l'initiative populaire.

4. La situation financière de la Confédération. Les assurances ouvrières et le monopole du tabac. — Les questions qui sont agitées par la double initiative et qui touchent à l'organisation des pouvoirs publics dans la Confédération ne sont pas les seules qui occupèrent l'attention des milieux politiques pendant l'année 1899. Pendant la session de décembre 1898 des Chambres fédérales, on a vu surgir une question nouvelle, la question financière, dont nous devons encore dire quelques mots en terminant.

Jusqu'à présent la situation financière de la Confédération suisse a été très favorable. Si l'on fait abstraction de la dette spéciale du fonds des chemins de fer qui se monte à 70 millions en chiffres ronds, mais qui a pour contre-valeur un portefeuille composé d'actions de chemins de fer et d'autres titres, la dette générale de la Suisse était en 1898, elle aussi, de 70 millions. Elle exige chaque année pour le service de l'intérêt et de l'amortissement une somme d'un peu plus de 4 millions sur un budget

total de près de 100 millions. Le service de la dette ne représente donc qu'une fraction insignifiante des dépenses budgétaires et les recettes annuelles peuvent être consacrées en presque totalité à l'organisation des services publics et aux entreprises d'utilité générale subventionnées par l'Etat.

Le tarif douanier de 1891 a eu pour conséquence un accroissement considérable des recettes qui forment la principale source de revenus de la Confédération. En 1889 le produit des droits de douanes était de 27 millions et demi. Trois ans plus tard, en 1892, sous l'empire du nouveau tarif, il avait augmenté de 30 0/0 et s'était élevé à 36 millions. En 1898 les douanes ont rendu 49 millions. La Confédération, tout en dépensant largement, a pu ces dernières années non seulement boucler son budget sans déficit, mais encaisser même un excédent de recettes. En 1896 le boni du compte d'Etat a été de 7.700.000 francs ; en 1897 il a encore été de plus de 4 millions.

Cette situation prospère de la Confédération a été l'un des grands facteurs de la centralisation politique dans ces dix dernières années. Tandis que la Confédération nageait dans l'abondance, beaucoup de cantons étaient acculés à des difficultés financières. Les cantons ont en effet comme ressource principale l'impôt direct sur le capital ou sur le revenu. Le contribuable sent plus vivement cet impôt que l'impôt indirect perçu par la Confédération sous la forme des droits de douanes. Il est donc plus difficile de l'augmenter pour satisfaire les exigences croissantes auxquelles la caisse de l'Etat — que l'Etat se nomme Confédération ou canton — doit suffire de nos jours. C'est pourquoi la plupart des cantons ont été heureux de recourir à l'appui financier de la Confédération pour exécuter un grand nombre d'œuvres d'utilité publique, routes, rectifications de rivières, écoles professionnelles, etc., etc., qui auraient été au-dessus de leurs forces. Les pouvoirs fédéraux se sont prêtés de bonne grâce à cette politique de subventions,connaissant le vieil adage : « Qui paie commande ».

Cette politique de la main large a cependant fini par entraîner la Confédération plus loin peut-être qu'on ne le pensait au début. Les fruits de cette politique se sont manifestés récemment à propos de la discussion des assurances ouvrières. Les autorités fédérales élaborent depuis de longues années deux projets de loi instituant l'assurance obligatoire contre la maladie et contre les accidents. Nous aurons peut-être à analyser un jour les dispositions essentielles de ces projets. Pour aujourd'hui nous ne voulons en retenir que les conséquences financières. Pour rendre l'assurance obligatoire populaire, les Chambres fédérales ont dû s'engager à accorder à chaque assuré une subvention de l'Etat qui représente une fraction de sa prime. Cette subvention se monte, pour l'assurance-maladie, à 1 centime par jour, c'est-à-dire à 3 fr. 65 par an et par assuré et pour l'assurance-accidents à 20 0/0 de la prime. Les mathématiciens fédéraux ont calculé que cette disposition entraînerait pour la Confédération une dépense d'environ huit millions par an.

Tant que les comptes annuels se bouclaient par des bonis de plusieurs millions, on a pu espérer que les subventions fédérales à l'assurance pour-

raient être prises sur le budget annuel et qu'il ne serait pas nécessaire de créer un nouvel impôt pour faire face à cette dépense. C'est dans cette idée que le principe et le taux des subventions ont été votés par les deux Chambres dans le courant des années 1897 et 1898. Mais au moment où la discussion des deux lois était terminée et où il ne restait plus aux Chambres qu'à les adopter définitivement, sous réserve du *referendum* populaire, une difficulté imprévue a surgi. Par suite des subventions prodiguées aux cantons, par suite aussi de l'application d'une nouvelle loi sur les traitements des fonctionnaires fédéraux qui a augmenté les dépenses annuelles d'environ cinq millions, les recettes de la Confédération ont fini par se trouver insuffisantes. Le boni s'est transformé en un déficit et le budget de 1899 voté par les Chambres en décembre 1898 prévoit un excédent de dépenses d'environ deux millions.

Ce déficit n'est pas inquiétant en lui-même. Les budgets de la Confédération étant généralement pessimistes, il est très probable qu'il sera compensé par les plus-values des recettes et que les comptes seront néanmoins en équilibre. Mais la possibilité de ce déficit, dans lequel les subventions aux assurances n'étaient pas comprises, a montré clairement qu'il ne pouvait pas être question, en maintenant les dépenses générales aux chiffres actuels, de prendre sur le budget ordinaire les crédits nécessaires pour l'application des lois d'assurances. Il faut donc choisir entre deux moyens : ou bien réaliser des économies sérieuses sur le budget, ou bien créer un nouvel impôt.

Il s'est engagé à ce sujet, au mois de décembre dernier, une discussion assez vive au Conseil National. Les partisans des lois d'assurances sont en général opposés à la création d'un nouvel impôt. Ils sentent bien qu'il serait imprudent de lier le sort de ces lois à l'introduction de nouvelles mesures fiscales. Ils demandent donc que l'on trouve les ressources nécessaires en faisant des économies, spécialement sur le budget militaire qui représente un peu plus du quart du budget total, soit environ 27 millions par an.

D'autre part, le Conseil Fédéral, dans sa majorité, estime qu'il ne peut pas appliquer les lois d'assurances telles qu'elles ont été votées par les Chambres sans la création d'une nouvelle source de revenus. C'est dans ce sens que le chef du Département des Finances, M. Hauser, s'est prononcé très catégoriquement dans la discussion. Et le chef du Département militaire, M. le colonel Muller, a déclaré de son côté qu'il voulait bien examiner s'il n'y avait pas de réduction à opérer dans les différents services de son administration. Mais il a ajouté qu'à son avis les économies possibles sur le budget militaire seraient peu importantes et qu'elles ne suffiraient pas en tout cas à couvrir les dépenses des assurances ouvrières.

Les Chambres devront donc très probablement subir les conséquences de la politique trop dépensière qu'elles ont pratiquée ces dernières années. A coup sûr elles ont manqué de prévoyance. Du moment qu'elles se préparaient à voter les assurances ouvrières et à accorder à ces assurances des subventions de sept à huit millions par an, elles auraient dû réserver sur l'augmentation annuelle des recettes les crédits nécessaires. Elles auraient

pu le faire sans peine. En effet depuis 1890, c'est-à-dire depuis l'année où l'on a commencé à s'occuper sérieusement de la question des assurances, les recettes totales de la confédération ont augmenté de près de 30 millions. Il aurait suffi de réserver le quart de cette somme pour subvenir à tous les besoins. Les Chambres ont préféré dépenser dans leur totalité les revenus de l'Etat. C'est pourquoi les ressources font défaut aujourd'hui.

En présence de cette situation et des déclarations du Conseil Fédéral, les Chambres ont dû ajourner au mois de juin leur décision définitive sur les lois d'assurances. Elles ont chargé le Conseil Fédéral de leur faire pour cette époque un rapport sur la situation financière générale de la Confédération et sur les moyens de payer les frais des lois d'assurances.

Le rapport du Conseil Fédéral n'est pas encore terminé. Cependant on peut déjà prévoir qu'il conclura à la création d'un nouvel impôt qui sera très probablement le monopole du tabac. M. le conseiller fédéral Hauser s'est exprimé dans ce sens au Conseil national. Et le Conseil Fédéral, pour tâter le pouls à l'opinion publique, a fait publier au mois de janvier dernier un rapport qu'il avait demandé il y a quelques années à deux experts et qui évalue le rendement probable du monopole du tabac en Suisse.

D'autre part si le Conseil Fédéral propose aux Chambres de voter ce nouveau monopole, on peut prévoir une résistance très sérieuse. Et même si les Chambres l'adoptaient, il n'est point certain que le peuple en ferait autant. On attend donc avec une certaine impatience les conclusions définitives du Conseil Fédéral. De ses propositions dépend en grande partie le sort des assurances ouvrières.

On le voit par ces quelques indications, les Chambres et le peuple suisses ne manqueront pas pendant l'année 1899 de sujets importants à discuter. La « double initiative » leur posera des problèmes essentiels dont la solution peut exercer une influence considérable sur l'avenir politique de la Confédération ; la recherche des ressources nécessaires aux assurances ouvrières leur fournira l'occasion d'étudier dans son ensemble la situation économique et financière de la Suisse. La démocratie suisse n'hésite pas à aborder les questions les plus difficiles. On ne peut pas prévoir de quelle façon elle les résoudra. Mais l'intérêt et le sérieux avec lesquels ces problèmes sont discutés montrent la bonne influence qui est exercée sur l'esprit public par la pratique de la démocratie directe.

HORACE MICHELI.

P. S. — Depuis que les lignes ci-dessus ont été écrites, le Conseil Fédéral a publié son rapport sur la situation financière de la Confédération. Comme on s'y attendait, ce rapport conclut à l'impossibilité de faire des économies sur le budget ordinaire. Il demande donc aux Chambres de voter le monopole du tabac dont le produit net devra servir à alimenter le budget des assurances.

Les propositions du Conseil Fédéral ont été très mal accueillies par l'opinion publique. La commission du Conseil national chargée d'examiner les projets de loi sur les assurances, refuse de lier le sort de ces lois à

celui d'un impôt aussi impopulaire que le monopole du tabac. Elle a donc décidé de proposer au Conseil National de voter définitivement les lois d'assurances et de décider qu'elles entreront en vigueur le 1er janvier 1902. D'ici à cette date le Conseil Fédéral devrait trouver les ressources nécessaires pour les mettre à exécution. La commission demande surtout des économies sur le budget militaire.

Le Conseil Fédéral, d'autre part, maintient son point de vue qui peut se résumer ainsi : *Pas de monopole du tabac, pas d'assurances.* La discussion sur ce sujet, qui promet d'être très vive, doit s'ouvrir incessamment au Conseil national.

Berne, juin 1899.

H. M.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La chiusura del siacessione parlamentare e i suoi effetti giuridici (*La clôture de la session parlementaire et ses effets juridiques*), par le Prof. VINCENZO MICELI. — Pérouse, 1895, 69 p.

La substantielle brochure du prof. Miceli est consacrée à l'étude d'une question qui sans doute n'est pas parmi les plus importantes du droit constitutionnel, mais qui offre un réel intérêt pratique et qui en même temps touche aux principes essentiels du régime représentatif. Si, comme il n'est pas douteux, la permanence absolue du Parlement est impossible, si la nécessité de sessions plus ou moins longues, plus ou moins espacées, est évidente, quels seront les effets juridiques de ces suspensions périodiquement survenues dans l'activité parlementaire ?

On comprend aisément que la clôture de la session rend désormais impossibles les actes les plus apparents du Parlement, le vote d'une loi, la tenue d'une séance, l'interpellation d'un ministre. Ne faut-il pas aller plus loin ? Si le Parlement ne peut plus agir, n'en doit-il pas être de même des organes et des institutions qui en dépendent ? Par exemple, les bureaux entre lesquels se répartissent les membres du Parlement peuvent-ils encore se réunir ? les commissions préposées à l'étude d'une question ont-elles le droit de travailler ? Le président d'une Chambre garde-t-il sa qualité ? Et ainsi de suite.

Il y a plus encore : les travaux accomplis pendant la session qui vient d'être close gardent-ils leur valeur et même leur existence ? Les projets ou propositions de loi votés par une Chambre et non encore adoptés par l'autre, que deviennent-ils ? La seconde Assemblée en est-elle saisie définitivement, ou sont-ils caducs et doivent-ils être entièrement votés de nouveau ? Les discussions commencées reprendront-elles au point où elles ont été laissées, les votes émis sont-ils définitifs, les amendements acceptés sans retour, ou bien sera-t-il nécessaire de recommencer depuis le début sans être lié par ce qui a été accompli dans la session précédente ? Les rapports élaborés et déposés perdent-ils leur valeur ? Les commissions ne doivent-elles pas être renouvelées à chaque session ? Enfin la clôture de la session ne met-elle pas un terme à l'interdiction de reproduire une proposition rejetée ? Celle-ci n'est-elle pas condamnée à l'impuissance pendant la durée de la même session et ne peut-elle être représentée que dans une nouvelle session ?

La réponse donnée à ces questions est d'une grande influence sur les travaux parlementaires. Il est clair que si la clôture de la session anéantit tous les travaux qui n'ont pas atteint leur terme dernier, tous les actes qui ne sont pas arrivés à une perfection totale, si à la session suivante tout doit être repris *ab ovo*, le Parlement perdra beaucoup de temps. Le commencement de chaque session sera consacré à la reprise des travaux anciens, et de deux dangers l'un au moins est à craindre : ou bien, pour aller vite, ces travaux anciens seront acceptés sans examen, ou bien, pour attester qu'il ne s'agit pas d'une simple formalité, ils seront anéantis ou modifiés. Vers la fin de la session, la perspective d'un

anéantissement total de l'œuvre accomplie découragera les uns et poussera les autres à une précipitation malheureuse. Certaines réformes seront ajournées parce qu'elles réclameraient une étude approfondie qui ne peut plus leur être accordée. D'autres seront votées à la hâte, inconsidérément. Celles-ci seront vraisemblablement les moins utiles, mais celles qui font les popularités ; les lois importantes et graves attendront indéfiniment leur tour. D'un autre côté, les commissions, les rapporteurs et les bureaux ne pouvant travailler que pendant le temps de la session, le Parlement sera obligé souvent d'attendre que son ordre du jour se remplisse. A quoi le temps sera-t-il employé ? Peut-être à des besognes mauvaises.

La solution opposée n'est pas exempte d'inconvénients. Elle impose au Parlement l'obligation de traîner après soi le poids mort d'innombrables propositions, sans intérêt et sans avenir, auxquelles la fin de la session pourrait assurer une mort discrète et une sépulture décente. Elles encombrent l'ordre du jour, surchargent les Commissions, surmènent les députés, réduisent le temps qui peut être consacré aux questions sérieuses et actuelles. Voilà le côté pratique de la question. Il n'est pas négligeable, puisque c'est la qualité même de la législation qui en dépend et que les Chambres sont principalement chargées de faire des lois, de bonnes lois, si elles le peuvent.

Il y a aussi un côté politique, plus ou moins important, il est vrai, selon les régimes. Il l'est beaucoup, lorsque la durée de la session dépend exclusivement du Chef de l'Etat, c'est-à-dire pratiquement du Cabinet. Car, en ce cas, le Gouvernement a les moyens de frapper de stérilité les efforts de ses adversaires, leur bonne volonté, leur travail ; d'empêcher qu'ils ne fassent aboutir les réformes qu'ils ont étudiées, et même d'anéantir tout ce qu'ils ont fait dans ce but.

Enfin, pour en venir au point que les juristes considèreront comme essentiel et qui tient aux principes du régime représentatif, la nature juridique des Chambres et de la session parlementaire doit dicter une solution. C'est cette solution qu'il s'agit de dégager. Elle devra ensuite être examinée dans ses conséquences pratiques et politiques.

A l'heure actuelle, deux solutions opposées se partagent les Constitutions, les règlements et les coutumes parlementaires. D'après l'une, la clôture de la session entraîne l'anéantissement complet du travail parlementaire non arrivé à sa perfection. D'après l'autre, le travail subsiste ; du moins quand la clôture de la session n'est pas en même temps la fin d'une législature.

Le premier système est celui de l'Angleterre et d'un assez grand nombre de pays, de l'Italie par exemple. Il n'est pas sans intérêt de constater que, par ses origines, il est identique au second. En Angleterre, pendant longtemps, la clôture de la session mettait fin à la Chambre des Communes, et de nouvelles élections avaient lieu à la convocation suivante. Depuis Henry VIII seulement, les mêmes Communes ont été convoquées plusieurs fois ; l'ancien usage a persisté néanmoins.

Il avait perdu son fondement. Il en est d'une Chambre comme d'un individu. Celui-ci n'agit pas de façon perpétuelle ; cependant sa personnalité subsiste à travers ses périodes d'activité et de repos ; elle établit entre ses actes successifs, aussi éloignés qu'ils soient, un lien évident ; les travaux qu'il a entrepris ne sont pas anéantis par cela seul qu'ils sont momentanément interrompus, par le sommeil par exemple. Son existence forme un cours continu malgré les suspensions de son activité. Une assemblée est un être juridique, auquel s'appliquent les mêmes règles.

On objecte que l'identification de l'assemblée à un être juridique ne se concilie pas avec les sessions ; qu'elle exclut toute solution de continuité, toute cessation

d'existence. M. Miceli répond que le régime des sessions est nécessaire et que par suite il est conforme au droit tel qu'il existe réellement, tel qu'il peut être pratiqué. Il aurait pu, ce me semble, nier catégoriquement l'objection. La clôture de la session ne met pas fin à l'existence de l'Assemblée ; elle interrompt seulement son fonctionnement. Hors session, la Chambre continue d'exister, mais elle ne peut remplir ses fonctions. Comment cela ? C'est que la Chambre tire son existence de l'élection, et les électeurs lui ont conféré le droit de vivre pendant un délai déterminé. Le pouvoir exécutif qui en général fixe la clôture de la session ne peut pas mettre fin à cette existence (1), de même qu'il ne la crée pas. La Chambre hors session est comme un fonctionnaire hors des heures où son bureau est ouvert.

Qu'il soit nécessaire de suspendre pour un temps le travail parlementaire, on en est aisément d'accord. Mais pourquoi cette nécessité aurait-elle pour conséquence la destruction totale des travaux accomplis? Les maçons, dit M. Miceli, qui construisent une maison interrompent plus longuement aux jours de fête. A chaque interruption, ils reprennent l'œuvre au point où ils l'ont laissée et ne la démolissent pas pour la refaire entièrement. Pourquoi en serait-il autrement d'une assemblée? Et encore pourquoi les jours de fête, les vacances qui suspendent si fréquemment le cours des séances n'ont-ils pas le même effet que la clôture de la session ?

Il est également aisé de montrer les avantages pratiques du système des sessions ; mais il n'en résulte aucunement que le travail parlementaire doive être anéanti. Au contraire même, dans une certaine mesure. Cette destruction périodique des travaux des Chambres est faite pour fortifier l'opinion que le régime parlementaire est la perte du temps organisée, pour engendrer le scepticisme, la faiblesse, l'indifférence pour la chose publique. Comment le contact des députés avec leurs électeurs sera-t-il de quelque profit si tous les projets en élaboration sont caducs ? Quelle utilité pourra-t-on trouver à les examiner, à les discuter, à sonder l'opinion publique ? — La clôture de la session peut servir à calmer les tempêtes parlementaires ; pourquoi entraîne-t-elle la nullité de tout ce qui a été accompli, du bon comme du mauvais ? Il est vrai qu'on a vu un avantage dans ce fait que, les Commissions disparaissant par l'effet de la clôture, un plus grand nombre de députés sont appelés à y siéger, à se perfectionner par conséquent. Peut-être, mais ce qui est sûr c'est que avec des changements aussi fréquents, il n'y aura plus de plan suivi, plus d'étude mûrie, une influence excessive de la politique dans le recrutement des Commissions. Au reste, aux députés qui veulent travailler, les occasions ne manquent pas, en dehors même des Commissions. Si d'ailleurs ces changements sont réellement utiles, il vaudrait mieux limiter ouvertement la durée assignée aux Commissions, comme il en est déjà pour les bureaux, en tenant compte toutefois de la nature des attributions confiées à chacune d'elles. On pourrait alors permettre aux Commissions de siéger dans l'intervalle des sessions au grand profit des travaux des Chambres.

La question est différente dans le cas où une législature nouvelle succède à une autre. Une véritable solution de continuité existe entre les deux Assemblées et il pourrait y avoir une réelle impossibilité à maintenir les travaux accomplis par la Chambre disparue, si par exemple le rapporteur d'un projet de loi n'a pas été réélu.

M. Miceli cependant ne se laisse pas arrêter par ces considérations. Elles ne touchent pas la Chambre Haute, du moins dans le cas très fréquent — tel le Sénat Italien — où elle n'est pas soumise à un renouvellement intégral. La

(1) J'excepte naturellement le cas de dissolution.

Chambre Basse elle-même ne subit, par l'extinction d'une législature, aucune interruption d'existence. Elle demeure identique à elle-même, comme un organisme se renouvelle incessamment sans voir disparaître son individualité ni s'interrompre son existence. La preuve, c'est qu'un délai déterminé et toujours très court doit amener l'élection de la Chambre nouvelle, c'est que celle-ci comprend toujours un grand nombre des membres de l'ancienne, c'est qu'il s'établit une coutume, des traditions, des souvenirs parlementaires. En droit, la continuité entre les Chambres est démontrée par la permanence des lois, du règlement intérieur, par l'autorité reconnue aux précédents et aux usages. Sans doute la Chambre nouvelle peut sur certains sujets exprimer une opinion publique nouvelle, un autre courant d'idées. Il suffira que, dans l'ensemble des travaux accomplis par sa devancière, elle élimine ceux qui sont en désaccord avec les idées qu'elle représente. Il n'est pas nécessaire que tous ces travaux tombent de plein droit. C'est ainsi que les choses se passent lorsque des élections partielles révèlent une révolution dans l'opinion publique.

Quittant les principes, M. Miceli examine ensuite certaines conséquences du système anglo-italien. Ainsi, dans ce système, un projet de loi rejeté ne peut être produit de nouveau dans la même session. Sans doute il faut éviter les pertes de temps qu'un représentant entêté pourrait infliger aux Assemblées, et aussi les conflits qui naîtraient de lois sans cesse votées par une Chambre et rejetées par l'autre. Mais le moyen employé est excessif, et de plus mauvais, parce que la clôture de la session dépend de considérations politiques et non de l'intérêt général.

Bentham suggère une règle bien préférable, d'après laquelle la proposition rejetée ne peut être reproduite avant un certain délai. Peut-être même la Chambre devrait-elle avoir la faculté de déroger exceptionnellement à cette règle. Au reste la pratique anglaise a imaginé quelques ressources qui montrent clairement combien la règle est fâcheuse et peu respectée pratiquement. Est-ce l'appliquer, par exemple, que de clore la session et d'en ouvrir une autre aussitôt ? Le respect de la forme laisse-t-il quelque illusion sur le fond ? Le Parlement italien est moins hardi, mais il est entré dans la même voie.

De même, en ce qui touche l'annulation du travail parlementaire, l'Angleterre a imaginé divers procédés pour en atténuer les conséquences trop absolues, et la règle opposée n'a échoué qu'a cause de son apparence radicale. En France, la clôture de la session est sans effet, et la fin d'une législature ne produit que des effets limités (1). Il en est de même en Italie. On n'est donc pas très éloigné en pratique de renoncer à l'antique règle absolue.

Une réforme radicale rencontrerait deux obstacles. Un obstacle de droit : il est impossible, dit-on, de restreindre les conséquences juridiques du droit que la Constitution confère au Chef de l'Etat relativement à la clôture de la session. Il est aisé de répondre que la réforme demandée ne touche en rien la prérogative constitutionnelle dans son essence. Elle n'en atteint que des conséquences tout arbitraires, qui, on l'a vu, ne s'en déduisent pas juridiquement, qui d'ailleurs sont le plus souvent fixées par les règlements des Chambres.

L'autre obstacle est plus difficile à écarter. La doctrine de la *table rase* est très avantageuse pour le Cabinet, dont les adversaires peuvent être réduits à l'inaction par une clôture opportune, et qui peut ainsi supprimer le peu qui subsiste de l'initiative parlementaire dans le gouvernement de Cabinet. Les hommes politiques s'efforcent de maintenir intacte une si précieuse ressource. Ceci cependant n'est pas vrai pour tous les pays.

(1) M. Miceli écrivait avant d's réformes réglementaires qui lui ont donné satisfaction.

Telles sont, brièvement résumées, les principales idées contenues dans la brochure de M. Miceli. Il aura suffi de les exposer, pour en faire sentir l'intérêt et l'originalité et pour attirer sur elles l'attention. Pour ma part, elles me paraissent exactes et bonnes. Au surplus, en France, actuellement, elles triomphent. Il me sera peut-être permis de revenir, dans une autre étude, sur les principes qui les étaient et sur les conséquences qu'elles produisent un peu en tous sens.

FÉLIX MOREAU
Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

Histoire des doctrines économiques, par Luigi Cossa, professeur à l'Université de Pavie, traduction française, Paris 1889, Giard et Brière, in-8, XII-574 p., 10 fr.

C'est là le premier volume d'une *Bibliothèque nationale d'Economie politique*, publiée sous la direction de M. Alfred Bonnet, et dont il faut saluer avec joie la création. Ceux qui connaissent l'état actuel des études économiques en France savent en effet que nous avons avant tout besoin de nous mettre au courant des sérieux progrès faits depuis vingt ans par la science économique en Angleterre, en Allemagne et en Italie.

Le livre de Cossa a été, avec raison, choisi comme premier volume de cette très utile publication, car, par deux mérites éminents, il est une « Introduction » excellente à l'étude un peu approfondie de l'Economie politique. Son premier mérite est de fournir pour les époques les plus reculées, comme aussi pour la période contemporaine, une prodigieuse richesse de renseignements bibliographiques de premier ordre ; toujours choisis avec discernement et sans aucun désir d'en imposer par une érudition inutile, toujours sûre et jamais insignifiante, ils donnent aux travailleurs superficiels le moyen de paraître savants à peu de frais, et aux travailleurs consciencieux le moyen de le devenir avec une moindre perte de temps. Le lecteur, peu au courant, pourrait croire que c'est là le seul mérite du livre de Cossa ; il en a pourtant un autre plus précieux encore, c'est celui d'une connaissance du sujet, vraiment surprenante lorsqu'on songe combien ce sujet est inconnu.

On s'en apercevra aisément en lisant ses pénétrantes études sur l'état actuel des travaux économiques dans les principaux pays (Angleterre, p. 361-373 ; France, p. 373-404 où il remet à sa vraie place l'œuvre de Antoine Elisée Cherbuliez « le plus illustre parmi ceux qui ont étudié la science pure » ; l'Allemagne, p. 404-429 ; l'Autriche, l'Espagne, la Hollande, la Norvège, la Suède, la Russie, les Etats-Unis...). Mais on peut prendre ses études des grands économistes notamment son admirable étude de Ricardo et on restera stupéfait qu'on ait pu dire tant de choses et tant d'excellentes choses en si peu de mots. On peut prendre même les passages qu'il consacre à des économistes moins notables et on le trouvera toujours consciencieux, et très bien renseigné. Voyez par exemple le passage qu'il consacre à Boisguilbert (p. 229-230) et où grâce aux travaux des économistes allemands Cohn et Oncken, il détruit cette singulière erreur des écrivains français (Daire, Horn) qui ont pris cet « agrarien » pour un précurseur de l'école libérale.

En un mot, le livre de Cossa est à l'heure actuelle, et de beaucoup, le meilleur

traité d'ensemble qui existe sur l'Histoire des doctrines économiques, et c'est un instrument de travail indispensable pour tous ceux qui veulent étudier sérieusement l'Economie politique.

Ayant eu un vif succès en Italie (3e édition), il a été traduit en espagnol (2e édition), en allemand et en anglais, mais il n'avait pas encore été traduit en français. La traduction actuelle est faite d'après le manuscrit de la 3e édition italienne (1892) qui avait été révisé ensuite et complété par l'auteur et qui a été mis par son fils à la disposition du traducteur. L'édition française est donc plus complète qu'aucune autre édition, y compris la 3e édition italienne elle-même.

F. Sauvaire-Jourdan,
professeur-agrégé à la Faculté de droit de Bordeaux.

REVUE DES PÉRIODIQUES

Political Science Quarterly Review, revue trimestrielle publiée par la Faculté de science politique de l'Université de Columbia ; abonnement annuel 16 fr. 25 ; chaque fascicule 4 fr. 50. Ginn and Co, 9, Tremont Place, Boston, tome XII.

JOHN P. DAVIS, **The nature of corporations** (*La nature des personnes morales*), p. 273-294 (1).

La traduction la plus exacte que l'on puisse donner du mot anglais *corporation* est « personne morale » et voici quelle est la définition des êtres juridiques de ce genre à laquelle M. Davis est arrivé : « Une *corporation* est un corps de personnes entre lesquelles l'État a établi des rapports, volontairement acceptés, mais obligatoirement maintenus, de telle nature que, constituant un corps autonome, se suffisant à lui-même et se renouvelant de lui-même, elles peuvent arrêter et réaliser leur volonté commune ; et que, tout en poursuivant leur intérêt particulier, elles peuvent exercer plus efficacement des fonctions sociales qui présentent ce double caractère qu'elles profitent au bien général et que des personnes associées sont les plus propres à exercer ». Cette définition assez filandreuse donnerait une trop mauvaise idée de la dissertation de M. Davis pour qu'il ne soit pas utile de lui emprunter un autre passage, qui la fera apparaître sans doute sous un jour plus favorable : « C'est une loi générale que l'importance des *corporations* a toujours caractérisé les périodes d'expansion sociale en tant que celles-ci se distinguent de celles d'organisation sociale, ou, si l'on préfère, des périodes de développement extensif plutôt qu'intensif. Des forces nouvelles se développant rapidement ont crû sous la forme de *corporations* ; mais lorsque l'action de ces forces nouvelles a atteint à la maturité de ses effets, elles ont été canalisées, c'est-à-dire soumises à une organisation nouvelle comprise dans le cadre politique de l'État, et leur forme corporative a dépéri. Les forces nouvelles de la vie *post-féodale* en Angleterre s'organisèrent en corporations, au sein desquelles le nouvel élément de la liberté personnelle anglaise atteignit son plus haut degré de développement et d'expansion ; lorsque ce mouvement arriva à son maximum au XVIe siècle, l'organisation des nouvelles forces sociales s'accomplit grâce à la consolidation du pouvoir central et à l'amélioration du mécanisme administratif (lois des pauvres nationales, parlements responsables, etc), tandis que les *corporations* municipales voyaient leur importance s'effacer. De même le mouvement d'expansion nationale qui suivit l'année 1550 est caractérisé par le grand rôle que jouèrent les *corporations* de commerce ou de colonisation ; mais, quand cette période parvint à sa maturité, les *corporations* furent remplacées par l'action plus

(1) Il sera intéressant de rapprocher de cet article ceux de M. Michoud (*De la responsabilité de l'Etat*, et *la notion de personnalité morale*, *Revue du droit public*, t. III, p. 401 et s. et t. XII, p. 5 et suiv., p. 193 et suiv. celui de M. Hauriou, (*De la personnalité comme élément de la réalité sociale*, *Revue générale du droit*, t. XXII, 1898, p. 5), ainsi que l'ouvrage de M. Geouffre de Lapradelle sur les *Fondations*, et celui de M. Capitant, *Introduction à l'étude du droit civil*.

active du gouvernement colonial et par l'établissement soit de gouvernements coloniaux, soit d'États indépendants. Il faut donc s'attendre à ce que les forces sociales actuellement en voie d'expansion dans la vie politique des villes américaines soient absorbées par les gouvernements des Etats dès que leur développement sera parvenu au stade de la maturité.... ».

F. S. JONES, **Treaties and Treaty-Making** (*Comment on fait un traité*), p. 420-449.

Il sera sans doute utile pour nos lecteurs français d'extraire de cet article le passage concernant la manière dont les traités sont ratifiés aux États-Unis. « Après la signature du traité par les plénipotentiaires, l'exemplaire qui reste entre les mains du gouvernement américain est transmis par le président de l'Union au président du Sénat. Il est reçu en session exécutive et soumis au comité permanent des affaires étrangères qui l'examine et le discute avec soin et souvent propose de l'amender. Puis, le président de ce comité le renvoie, avec un avis favorable ou défavorable, au Sénat. Si après un débat ou même une discussion, les deux tiers des sénateurs présents votent pour la ratification, une copie authentique de cette résolution, revêtue de la signature du secrétaire du Sénat, est joint au traité qui revient alors entre les mains du président. Quand le traité n'est approuvé par le Sénat que sous la réserve d'amendements, ces modifications sont portées, telles que le Sénat les a votées, sur l'acte de ratification. Cet acte ou instrument de ratification, écrit sur deux feuilles de papier laissées en blanc dans ce but, précède immédiatement le texte du traité dans sa forme originelle. Il porte la signature du président, le contre-seing du secrétaire d'État, et le sceau des États-Unis qui y est apposé en vertu d'une réquisition (*warrant*) du président. Il est arrivé parfois, d'ailleurs, qu'après la signature d'un traité par les plénipotentiaires, le président, faisant usage de ses prérogatives parlementaires, a décidé de ne pas le soumettre à l'approbation du Sénat, nécessaire pour sa ratification. Par là il réduit donc à néant l'œuvre des plénipotentiaires et le traité devient caduc avant sa complétion (1).... Parfois aussi le président, nonobstant le vote du Sénat favorable à la ratification, s'est abstenu de prendre cette mesure. C'est ce qui se produisit pour le traité conclu avec la Chine le 12 mars 1888 relativement à l'exclusion des ouvriers chinois... Il convient aussi de noter que la méthode normale qui vient d'être décrite est écartée lorsqu'il s'agit de conventions postales. II. La loi du 8 juin 1872 a investi, en effet, le *postmaster general* du pouvoir de conclure des conventions de ce genre qui deviennent obligatoires par cela seul qu'il les a signées et que le président les a approuvées.... »

EDWARD PORRITT, **The government and the newspaper press in England** (*Le gouvernement et la Presse en Angleterre*), p. 666-683.

« Le but de cet article est d'indiquer le changement qui s'est produit depuis le siècle dernier dans les rapports du gouvernement avec la presse, en ce qui concerne l'usage fait de la presse par le gouvernement et l'attitude du gouvernement envers les journaux, leurs propriétaires et les journalistes. » Dès l'apparition des premières feuilles périodiques, le gouvernement anglais en tira parti pour influencer l'opinion publique. Tant que ces feuilles furent l'œuvre à peu près exclusive d'un seul écrivain, les subventions qu'elles exigeaient furent très élevées, car le produit de leur vente n'eût pu suffire à leur existence ; de 1731 à 1742 le ministère Walpole paya 50.000 livres sterling à des gazettes de ce genre ; pendant les trois premières années du règne de Georges III on dépensa 30.000 livres de la

(1) C'est ce qui s'est produit chez nous pour la Convention de la Haye, du 16 nov. 1887, sur les cabarets flottants qui n'a jamais été soumise à l'approbation du Parlement.

même façon. Mais à partir de 1760 commencèrent à apparaître des journaux quotidiens, consacrés surtout au récit des faits nouveaux et d'une existence moins éphémère puisque l'un d'eux, le *Morning Post*, existe encore. A partir de ce moment il y eut toujours un personnage, — dont le plus connu est Macpherson, le fameux auteur des poèmes d'Ossian, — chargé d'insérer dans les journaux des lettres ou des articles, signés d'un pseudonyme quelconque, et destinés soit à défendre le gouvernement contre les attaques dont il était l'objet, soit à disposer l'opinion publique en sa faveur. Son rôle était aussi de se tenir au courant de la préparation d'articles hostiles afin d'en prévenir la publication grâce à des subsides accordés à temps soit au journaliste, soit au propriétaire du journal. En province les journaux recevaient du ministère les articles découpés dans les feuilles de Londres qu'ils se bornaient à reproduire. Pendant la longue lutte contre la Révolution et contre Napoléon plusieurs journaux furent fondés pour combattre les idées révolutionnaires et couvrir l'*Ogre Corse* d'injures ; tel fut le rôle de l'*Anti-Jacobin* et du *Courrier de Londres*, ce dernier publié en français à l'usage des émigrés et aussi des lecteurs du Continent. Là aussi d'ailleurs, l'Angleterre avait coutume d'avoir des journaux à sa solde, la *Gazette de Cologne* par exemple.

Les rémunérations accordées en retour des services ainsi rendus par la presse étaient de nature très variée : les écrivains se voyaient attribuer des pensions ou des sinécures ; les propriétaires des journaux recevaient des annonces officielles, des charges de maître de poste ou d'autres avantages analogues. On les favorisait encore d'autres façons. Comme le *Times* était dès cette époque un organe indépendant et fort bien renseigné, le gouvernement, pour le punir de son indépendance et servir les intérêts de ses rivaux, avait coutume en 1807, de faire arrêter à Gravesend sous les prétextes les moins justifiés, les courriers qui lui apportaient des nouvelles de la guerre et de retarder de quelque temps leur arrivée à Londres. Les journaux gouvernementaux jouissaient encore d'une autre faveur ; s'ils se permettaient quelque attaque contre un particulier, ils échappaient le plus souvent à l'application des lois sur la presse dont toute la rigueur était réservée pour les organes de l'opposition.

Depuis quelque trente ans les choses ont changé d'aspect. D'une part, il n'est guère plus possible, avec les règlements actuels, de distribuer des placesaux journalistes en récompense de services rendus. D'autre part, les grands journaux sont aujourd'hui entre les mains de sociétés riches et puissantes, indifférentes aux cadeaux et à l'offre d'annonces officielles. La forme sous laquelle le gouvernement manifeste maintenant sa reconnaissance démontre le changement énorme qui s'est produit depuis le commencement du siècle dans le journalisme britannique ; à l'heure actuelle la récompense accordée au propriétaire d'un journal influent n'est pas autre, en effet, que le titre de chevalier, de baronnet ou de pair. « Lord Salisbury a été le premier à faire usage de rémunérations de ce genre, Il commença en 1885 par conférer des titres de chevalier à des propriétaires de journaux ; puis ce furent des titres de baronnet et même dans deux ou trois cas, celui de pair du royaume... Il n'y a guère maintenant de liste de nouveaux anoblis publiée à l'occasion de la fête de la Reine ou du nouvel an qui ne contienne des noms de propriétaires de journaux. Des rédacteurs en chef ont reçu également des titres nobiliaires, en général celui de chevalier. Depuis quinze ans, cette nouvelle méthode de récompenser les services rendus par la presse a reçu un emploi si général qu'il n'y a guère en Angleterre de ville de 150.000 habitants qui ne compte un propriétaire ou un directeur de journal en possession d'un titre obtenu de cette façon. L'innovation de 1885 a entraîné un résultat singulier. Etre propriétaire d'un journal est devenu la toquade de gens riches, désireux d'être

créés chevaliers ou baronnets. Subventionner un journal quotidien dévoué au soutien d'un parti politique est maintenant considéré comme une route sûre pour arriver à une *barony*. Certes c'est une route coûteuse à parcourir; mais après tout elle ne coûte pas plus que de doter des hôpitaux ou de donner de grosses sommes à des écoles de musique ou à des instituts impériaux, et elle présente l'avantage d'accroître l'importance d'un homme dans le milieu où il vit. En outre il conserve un certain contrôle sur l'argent qu'il verse; et, si le parti qu'il soutient, est exclu pendant longtemps du gouvernement, il peut dépenser juste ce qu'il faut pour maintenir le journal à flot jusqu'au jour où il obtiendra sa récompense. Alors, il peut, s'il le veut, ou arrêter la publication de la feuille ou la vendre à quelque autre richard également désireux d'une baronnie. Cette manière d'obtenir un titre amène parfois des changements singuliers ; car un millionnaire tory, achetant aujourd'hui un journal radical, le fera paraître demain sous une étiquette to ry. Après une pareille volte-face le papier objet de la vente, peut perdre quelques-uns de ses lecteurs ; mais, alors même qu'il en perdrait jusqu'à la moitié, c'est peu de chose pour qui s'est mis en tête de dépenser 50 ou 60.000 livres pour acquérir le titre de baronnet.

On peut se demander quelle est l'influence exercée par ce nouveau mode de rémunération sur la politique. L'effet réel est faible. Un journal anglais, d'un rang élevé, se vend surtout à cause de ses informations ; or, à ce point de vue, sa rédaction ne se ressentira guère de ce que son rédacteur ou chef ou son propriétaire pourra recevoir un titre d'un gouvernement libéral ou tory... Quant aux journaux qui ne sont fondés ou achetés que dans le but de faire obtenir un titre à ceux qui les subventionnent, ce dont on peut s'étonner, c'est qu'un gouvernement juge utile de récompenser leurs propriétaires en leur accordant des titres de noblesse, car de tels journaux, et surtout les journaux du soir qui rentrent dans cette catégorie, ont une clientèle qui s'intéresse beaucoup plus au sport qu'à la politique, et un *tout* (1) de Newmarket ou d'Epsom qui peut leur envoyer de bons *tuyaux* sur les courses leur est un collaborateur bien plus précieux que le premier journaliste de *Fleet Street* (2).

The Yale Review (Trimestrielle, 3 fr. 75 le numéro, 15 fr, par an ; Tuttle, Morehouse and Taylor, 125, Temple Sreet, New Haven, Connecticut). Vol. VI (1897).

THOMAS THACHER, **Limits of Constitutional Law** (*Limites de l'autorité des lois constitutionnelles*), p. 7-16.

L'on a une grande confiance aux États-Unis dans l'intervention de la Cour suprême pour assurer le respect de la Constitution. Mais cette intervention, quelque utile qu'elle soit, peut ne pas se produire ou se produire trop tard. Il en est de même de toutes les autres sauvegardes que le législateur pourrait instituer dans le même but. L'action des lois constitutionnelles est, en effet, forcément limitée et elle ne peut s'exercer d'une manière vraiment complète que si l'opinion publique, suffisamment éclairée, veille avec soin sur le maintien des libertés civiques.

C. E. CURTIS, **Street railways and their relation to the public** (*Les voies ferrées urbaines et leurs rapports avec les intérêts publics*), p. 17-37.

En présence du développement inouï que l'usage de moteurs électriques vient de donner aux lignes de tramways, M. Curtis a jugé utile, avec raison, de rechercher moyennant quelles conditions les concessions de ces lignes pourraient être

(1) « Pisteur ».
(2) Rue de Londres où se trouvent les bureaux des principaux journaux.

le plus avantageuses aux intérêts publics. Après avoir examiné les divers systèmes suivis sur ce point aux États-Unis, au Canada et dans le Royaume-Uni, il indique ce qu'il conviendrait d'emprunter à chacun d'eux pour s'approcher le plus possible de la perfection.

ROLLO OGDEN, **The rationale of congressional extravagance** (*La théorie des extravagances du Congrès*), p. 37-49.

Pourquoi les finances américaines offrent-elles le spectacle constant de dépenses supérieures aux prévisions? C'est, répond M. Ogden, parce qu'il n'existe aux États-Unis aucun organe gouvernemental assez puissant pour refréner le penchant à la dépense du Congrès. Quelle serait le remède à cette situation? Puisqu'il ne faut pas songer à établir la responsabilité ministérielle, le procédé le plus pratique ne serait-il pas que chaque parti fixe à l'avance le maximum des dépenses auxquelles il consentira à donner son approbation, chacun de ses membres s'engageant à ne rien faire qui fût de nature à amener un vote supérieur à ce chiffre?

EDWARD PORRITT, **The new administration in Canada** (p. 151-168).

Exposé des actes du gouvernement libéral qui détient le pouvoir au Canada depuis le mois de mars 1896.

Jules VALERY,
Professeur-adjoint à la Faculté de droit
de l'Université de Montpellier.

PÉRIODIQUES SUISSES

Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft.
Dixième année, 824 pages in-8°, Berne, K. J. Wyss, 1896.

La neurasthénie (« Ueber Neurasthenie »), p. 1-50.

M. le professeur Hilty aime à glisser de temps à autre, au milieu des travaux d'histoire et de politique qu'il recueille chaque année pour en former le substantiel volume que l'on sait, quelque aimable dissertation sur un sujet de morale ou de philosophie, qu'il excelle à rendre accessible à chacun, et mieux encore attrayant. Cette fois l'auteur s'attaque, pour le combattre de toute son énergie d'homme laborieux, à un mal plus moral encore que physique, qui tend à prendre en notre fin de siècle, un développement inquiétant, et dont bien souvent l'on n'est que trop enclin à se dissimuler les vraies causes. Ces causes, M. Hilty les désigne clairement, sans réticence, comme aussi il nous donne à connaître le remède souverain : une hygiène morale bien entendue, seule susceptible d'affermir à nouveau la volonté malade.

Le travail de M. Hilty a été publié à part et traduit en plusieurs langues. C'est assez dire sa portée générale et son vif intérêt.

La constitution de la Malmaison (Avec annexe : *les deux projets de constitution de la Malmaison*) par le Dr J. Strickler) (« *Die Verfassung von Malmaison*, mit Anhang : *die beiden Verfassungsprojekte von Malmaison* »), p. 51-186.

Il s'agit de l'une de ces constitutions passagères dont fut successivement dotée la République helvétique au début de ce siècle, alors que fédéralistes et unitaires se disputaient le terrain, donnant à un puissant voisin, Bonaparte, ample occasion d'offrir, ou plutôt d'imposer, ses bons offices.

Le projet de constitution de la Malmaison (ainsi désigné d'après le nom de la maison de campagne du Premier Consul, où eurent lieu les négociations relatives à son élaboration), fut adopté, le 28 mai 1801, par le Conseil législatif de la Répu-

blique helvétique, de concert avec le Conseil exécutif. Son texte, qui dénote des tendances fédéralistes assez accentuées, est en grande partie l'œuvre du consul Bonaparte ; il fut substitué par ce dernier au projet unitaire qui lui avait été soumis par les envoyés des conseils de la République helvétique, Glayre et Stapfer. Le savant article de M. Strickler met au jour, d'après des documents nouveaux, et dans ses multiples péripéties, la genèse de cette constitution, qui devait servir de prototype à l'Acte de Médiation de 1830.

La constitution de Haller pour Berne, du 19 mars 1798 (« *Die Haller'sche Konstitution für Bern, vom 19 März 1798* »), p. 187-354.

Aussitôt après la chute de Berne, le 4 mars 1798, le gouvernement provisoire, dans l'idée que chaque canton serait admis à conserver un régime autonome, avait chargé par décret l'un de ses membres, Ch. L. de Haller, de préparer un projet de constitution pour l'Etat de Berne. Ce projet n'aboutit pas : dès le 12 avril, une constitution uniforme était proclamée pour toute la Suisse, créant la République une et indivisible.

Il n'en est pas moins intéressant de se rendre compte des tendances qui auraient présidé, en 1798, à l'élaboration de l'une des nouvelles constitutions cantonales, si des circonstances extérieures n'étaient venues arrêter le libre jeu des institutions. Le projet de Haller, pour le dire en passant, était animé d'idées libérales qui devaient plus tard, et sous une forme un peu différente, retrouver leur place dans la constitution bernoise de 1831.

La question d'Orient (« *Die orientalische Frage* »), p. 355-426.

Le lecteur désireux de se mettre au courant de cette question, sans cesse renaissante, en trouvera un exposé très objectif et très complet dans les pages que M. Hilty lui a consacrées, et où l'auteur traite en particulier de la distribution géographique de l'Empire turc, de son histoire et de son organisation administrative.

Documents (« *Beilagen* »), p. 731-754.

1. Les traités relatifs au percement du Simplon, avec une introduction.
2. Les constitutions de la république sud-africaine (Transvaal) et de l'Etat libre d'Orange, avec une introduction.

Onzième année, 790 pages, in-8°, 1897.

De senectute, p. 1-26. L'auteur du « Jahrbuch », dont la plume infatigable ne semble point devoir céder de sitôt aux atteintes de l'âge, était particulièrement bien placé pour nous vanter les charmes d'une vieillesse active, consacrée non point à la contemplation résignée d'un passé, qui trop souvent ne nous satisfait qu'à moitié, mais à la poursuite courageuse de ces mêmes tâches qui ont passionné déjà notre âge mûr, et que les ressources de l'expérience acquise nous permettent de toujours mieux accomplir. Encore une de ces causeries, au tour enjoué, au ton de spirituelle bonhomie, dont on ne saurait en quelques traits qu'ébaucher à peine le thème attachant et suggestif.

Il y a cinquante ans, notes d'histoire suisse, suivies de lettres inédites communiquées par M. le prof. Blösch. « *Vor fünfzig Jahren* » mit einem Anhang von bisher ungedruckten Briefen Schweizerischen Staatsmänner, p. 27-180.

Dans un article très documenté, M. Hilty apporte son tribut à l'histoire, si mouvementée, des événements qui ont marqué et provoqué, en Suisse, l'avènement définitif du régime fédératif, proclamé par la constitution de 1848. L'auteur ne s'attarde pas à nous montrer le flot impétueux du libéralisme, renversant la

plupart des constitutions cantonales, pour s'attaquer bientôt au pacte fédéral lui-même, ni à nous retracer le développement du sentiment national, ni des excès mêmes de l'esprit de particularisme qui avait présidé à l'élaboration du pacte de 1815. Il s'attache surtout à rechercher les causes et à fixer le caractère des luttes confessionnelles qui ont divisé la Suisse dans le second quart de ce siècle, et dont l'exacerbation a hâté, comme on sait, le triomphe des idées progressistes, en provoquant une crise violente, d'où devait sortir une nouvelle constitution. Il pourra y avoir quelque intérêt, même pour le lecteur étranger, — puisqu'il s'en est fallu de peu que la question du Sonderbund ne devînt internationale, — à consulter les documents curieux dont M. Hilty illustre et appuie son exposé, tel que le procès-verbal des conférences de Lucerne où furent jetées, en septembre 1843, les premières bases d'une alliance séparatiste et secrète, où la lettre, datée du 15 novembre 1847, par laquelle le président du Conseil de guerre de Sonderbund, Siegwart-Müller, invoqua le secours de l'Autriche. Ajoutons que la correspondance inédite insérée à la fin de l'article ouvre un jour intéressant sur la tentative faite par un groupe d'hommes d'Etat suisses, pour amener la solution du conflit par voie d'entente.

Journal de la députation Suisse à Francfort, 29 novembre-22 décembre 1813, avec pièces annexes. Extrait des archives de la famille Hirzel à Zurich (« *Tagebuch der schweizerischen Gesandtschaft nach Frankfurt*, 29 nov. bis 22 dec. 1813, nebst Beilagen. Mitgeteilt von Dr. P. Hirzel und Prof. W. Œchsli aus dem Archiv der Familie Hirzel in Zurich »), p. 181-242.

Il s'agit ici de la députation envoyée auprès des souverains coalisés, à Francfort, par la Diète helvétique, qui venait de proclamer, le 18 novembre, à Zurich, la neutralité de la Suisse, et désirait obtenir des puissances alliées la reconnaissance de cette neutralité. Cette mission devait rester infructueuse. Le journal qui en note au jour le jour les phases diverses, renferme des détails intéressants sur les dispositions des alliés à la veille de l'invasion, et nous dépeint en particulier leur mécontentement en présence de l'attitude expectante qu'avait cru devoir observer la Suisse, en un moment où l'Europe entière se levait contre Napoléon.

Le droit de suffrages des femmes (« *Frauenstimmrecht* »), p. 243-376.

Aussi longtemps, nous dit M. Hilty, que le droit de suffrage n'aura pas été accordé aux femmes, il ne saurait être fait de pas décisif dans le domaine des revendications féminines : le sexe aujourd'hui souverain, continuant d'être seul détenteur du pouvoir législatif, sera toujours tenté de faire mauvais accueil à des réformes entraînant une diminution de ses prérogatives, et s'il en concède quelqu'une, ce ne sera du moins jamais qu'à titre précaire. C'est donc par la question du droit de suffrage qu'il convient d'aborder l'étude des différents problèmes qui se rattachent au postulat de l'égalité des sexes.

Cela posé, l'auteur nous trace un tableau fort complet de l'état actuel de la question dans les différents pays du monde. C'est dans l'ancien territoire de Wyoming, aujourd'hui incorporé aux Etats-Unis, que le principe de l'égalité politique des femmes fut pour la première fois proclamé en 1869. A l'heure qu'il est, trois autres Etats de l'Amérique du Nord ont suivi cet exemple ; et, les lois réglant les élections fédérales étant du ressort des Etats particuliers, il se trouve que des électeurs féminins, dans une certaine proportion, participent à la nomination du Sénat américain et du Président de l'Union. En outre, le droit de suffrage des femmes a été introduit, dans son intégralité, en 1893 et 1896, dans les colonies anglaises de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie du Sud.

Un droit de vote limité, quant à son objet (élections communales scolaires), ou

quant à son exercice (vote par procuration masculine, etc.), existe également dans divers autres pays. Ainsi, dans 28 Etats de l'Amérique du Nord, les femmes se prononcent sur les questions scolaires. De même, en Angleterre, elles sont admises, sous certaines conditions, à la nomination des *Schoolboards*, et y sont éligibles. Mais nous devons nous borner ici à citer quelques exemples : le lecteur soucieux de se documenter trouvera ample matière à ses recherches dans l'exposé de M. Hilty.

On y consultera également avec intérêt les opinions personnelles de l'auteur, qui voit dans l'égalité politique des femmes, le couronnement du principe démocratique du suffrage universel, et compte beaucoup sur l'influence moralisatrice de cette nouvelle catégorie d'électeurs qu'il appelle la « dernière réserve » des Etats.

M. Hilty s'attache moins à justifier, au point de vue théorique, une mesure dont le principe, basé sur l'équité, lui paraît difficilement attaquable, qu'à réfuter les diverses objections d'ordre pratique que l'on a élevées contre le droit de suffrage des femmes.

A ceux qui arguent de l'insuffisance de leur culture intellectuelle et de leur incapacité à exercer des droits politiques, il fait observer qu'elles ne se trouvent pas, sur ce point, dans un état d'infériorité à celui de la moyenne des électeurs. Pour ce qui est de l'intérêt que les femmes prennent à la chose publique, cet intérêt ne saurait manquer de se développer dans une large mesure avec le rôle qu'elles seraient appelées à jouer.

Que l'on ne dise pas non plus, continue M. Hilty, que l'exercice des droits politiques est incompatible avec tout cet ensemble de qualités délicates dont la femme est parée à nos yeux, ou encore qu'une semblable occupation risquerait de mettre en un réel danger le ménage abandonné. La plupart des femmes n'accorderaient pas plus de temps à la politique que la majorité des électeurs d'aujourd'hui, et le nombre de celles qui s'y consacreraient entièrement serait toujours restreint.

Les expériences réalisées dans les Etats qui ont introduit déjà le suffrage des femmes semblent éclairer la question d'un jour plutôt favorable, quand bien même les rapports auxquels ces expériences ont donné lieu sont loin d'être absolument unanimes. Du reste on ne saurait juger des résultats d'un pareil système qu'après l'avoir vu fonctionner durant un temps assez long, l'exercice des droits souverains étant de nature à développer sensiblement les capacités de ceux qui le pratiquent.

En résumé, M. Hilty estime que si certains facteurs s'opposent encore, au moins sur le continent, à la réalisation intégrale d'une réforme qu'il appelle de ses vœux, il ne saurait y avoir, par contre, de raison pour tarder plus longtemps à donner, partout où elles ne l'ont point encore, le droit de suffrage aux femmes en matière scolaire : ce droit, tout au moins, ne pourrait être refusé sans injustice et sans préjudice à celles dont l'influence éducatrice est et sera toujours prépondérante. C'est là une première étape à franchir, et à franchir sans retard, dans la voie qui mène au droit de suffrage des femmes.

Documents (« *Beilagen* »), p. 765-781.

1. La constitution de Léon XIII sur l'Index. (« De prohibitione et censura librorum. Constitutio apostolica », 1896.)

2. Lettre de la reine Elisabeth d'Angleterre à la Confédération des 13 Cantons, en faveur de Genève (18 juillet 1590).

Zeitschrift für schweizerisches Strafrecht. Dixième et onzième année, Berne (Stämpfli), 1897 et 1898.

Dr HANS GROSS. — Xe année, livraison IV. — **La tâche de la « criminalistique ».** (« *Aufgabe und Ziel der Kriminalistik* »).

Sous le nom de « Criminalistique », l'auteur préconise l'introduction au programme des écoles de droit d'une discipline nouvelle, sorte de technique du droit pénal, dont l'objet serait l'être humain dans ses relations possibles avec la criminalité. Il veut qu'on étudie systématiquement, déjà dans les universités, « le criminel dans sa manière d'être et d'agir ». Cette étude est particulièrement indispensable aux futurs juges d'instruction et a pour complément celle de toutes les connaissances pratiques spéciales nécessaires pour conduire une instruction pénale.

Après avoir appris aux cours théoriques de droit pénal ce qu'on entend par le crime d'incendie et comment on s'y prend pour le réprimer, l'étudiant serait initié, aux cours pratiques, à la psychologie particulière de l'incendiaire et aux problèmes multiples qui se posent à ceux que la société charge de la garantir contre ce genre de malfaiteurs.

La grave objection qu'on peut faire au Dr Gross, c'est que, comme il le reconnaît du reste, au début de son intéressante étude, il n'est pas possible, du moins dans l'état actuel de la science, de savoir d'une façon suffisamment précise à qui l'on doit donner cette qualification de criminel qui constitue le point central de la discipline nouvelle. En outre nous ne voyons pas bien comment il peut, comme il le prétend, n'y pas mêler la médecine légale, l'anthropologie, la sociologie et la statistique.

G. FAVEY.— **La loi vaudoise sur le sursis à l'exécution des peines, du 13 mai 1897.** Dans cette courte étude, M. le professeur G. Favey, de l'Université de Lausanne, résume les traits principaux du système de pénalité conditionnelle, récemment adopté par le canton de Vaud et constate qu'il est emprunté à la loi genevoise de 1892.

Il y a cependant quelques différences : tandis que la loi genevoise admet la possibilité d'un second sursis, si les deux délits ne sont pas de même nature, celle du canton de Vaud, telle qu'elle est sortie des délibérations du Grand Conseil, n'en accorde jamais qu'un. La commission, dont l'avis a été suivi contrairement à celui du Conseil d'Etat, donnait entre autres comme raison le défaut de limite d'âge et le fait qu'il est difficile de classer les délits de même genre.

Par contre, la loi vaudoise, en ce qui concerne les conditions du sursis, est plus libérale que celle de Genève. Il suffit que le condamné paraisse au juge digne du bénéfice de la loi. La mention de la condamnation n'est pas portée au casier judiciaire, mais le Parquet en tient un registre spécial qui ne peut être communiqué qu'aux autorités judiciaires.

A. GAUTIER. — XIe année, livraison I. — **Le duel et sa répression en Suisse.** Cet article est un plaidoyer plein de force et d'originalité contre la manière habituelle de considérer le duel.

« Le duel repose sur une idée juste, dit M. Gautier, celle de l'honneur, supérieur à tout autre bien ». Ce qui est faux, c'est de croire que le sang seul lave l'outrage. La pression de l'opinion publique fait de la provocation en duel une véritable obligation de se battre, et là est le mal. Car, s'il est une réparation aléatoire, c'est bien ce moyen qui consiste à s'exposer aux coups d'un adversaire souvent plus habile et dont on est déjà l'offensé.

L'auteur cherche à saisir la raison du peu de duels qui ont lieu en Suisse, en proportion de ceux qui se livrent à Paris. La violence des luttes politiques, des

querelles amoureuses et des polémiques de presse n'atteint pas dans notre pays le même degré qu'en France et là est la raison du petit nombre de combats singuliers chez nous.

Le duel, en tant que délit, n'est pas assimilable à une infraction à la loi, au sens ordinaire de ce mot. Il emprunte certains de ses caractères aux autres délits et ses éléments se trouvent groupés de telle façon qu'il ne peut rentrer dans aucune des catégories reçues. Par la préméditation, il deviendrait assassinat. Par le consentement, il serait meurtre d'un consentant.

Reste à déterminer le mode de répression du duel. M. Gautier compare les dispositions y relatives des codes de la Suisse. La divergence est telle que l'unification s'impose dans ce domaine.

En forme de conclusion, l'auteur cite le projet de Code pénal fédéral, déclarant adhérer à ses dispositions concernant le duel. Ce projet considère le duel comme un délit *sui generis*. Il n'y est point recouru à un mode de répression spécial : le juge apprécie dans chaque cas la gravité de la peine à appliquer aux coupables.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz. — Sixième année (1896), gr. in-8, 328 pages, septième année, 453 pages, Berne, 1897-1898.

II. **Population.** Tandis qu'en 1850 il y avait un peu plus de 2.300.000 citoyens suisses résidant dans le pays, en 1888 il y en avait 2.700.000 environ. La population totale était en 1850 de 2.392.740 âmes ; en 1888, date du dernier recensement décennal, elle se montait à 2.917.754 âmes. On l'évalue aujourd'hui à 3.100.000 âmes.

XI. **Commerce.** Les échanges de la Suisse ont porté, en 1895, sur un chiffre, d'un milliard et demi de francs environ, dont 916 millions d'importation et 661 millions d'exportation, et en 1896 sur près d'un milliard sept cents millions, dont 994 millions d'importation et 688 millions d'exportation.

XIII. **Instruction, éducation.** *Ecoles supérieures.* En 1889, il y avait, dans les universités suisses, 2.412 étudiants et auditeurs, dont 196 étudiantes et auditrices, l'Ecole polytechnique fédérale comptait 622 élèves. En 1896 ces chiffres s'étaient respectivement élevés, pour les universités, à 3724, et 554, en 1897 à 3873 et 555. L'augmentation de 1897 ne semble pas due à des inscriptions féminines.

XIV. **Finances.** Les recettes de la caisse fédérale, qui, en 1886, étaient de 61 millions, se sont élevées progressivement jusqu'à 81 millions en 1895 et 87 millions en 1896. Les dépenses ont suivi une progression correspondante. En 1886, elles étaient de 56 millions. En 1895 elles ont monté à 76 1/2 millions et en 1896 à 79 1/2 millions.

L'administration des douanes, qui a le budget de beaucoup le plus important, est inscrite en 1896 pour 46 millions, aux recettes, et pour un peu plus de 3 1/2 millions, aux dépenses.

Les crédits du département militaire sont descendus de 36 et 32 millions, en 1892 et 1893, à 23 millions, en 1895 et 1896.

XVII. **Statistique politique.** *Annuaire de 1896* : Résultats détaillés par Cantons des votations fédérales sur les trois lois soumises au referendum pendant l'année (Voir la *Revue* de nov.-déc. 1896). En 1897, au lieu d'annuaire, le Bureau fédéral de statistique a publié un atlas contenant une série de tableaux graphiques intéressants à consulter, en particulier pour étudier les résultats des votes populaires, la proportion des acceptants et rejetants par districts, etc. L'annuaire de 1896 renvoie spécialement à cet atlas pour l'étude des résultats du plébiscite sur la loi de comptabilités des chemins de fer.

Annuaire de 1898 : Résultats complets des votations de 1897 et du plébiscite du 20 février 1898 sur la nationalisation des voies ferrées (avec graphique). Cet annuaire contient en outre une précieuse compilation, par districts, des résultats des votations populaires qui ont eu lieu dans les divers cantons depuis 1890. La série de ces tableaux ne couvre pas moins de 75 pages.

Revue historique vaudoise, Lausanne (Vincent), 1897.

E. MOTTAZ. — **Un prisonnier d'Etat sous le régime bernois : Müller de la Mothe** (Livraisons de janvier à juillet).

Etude d'histoire politique d'après de nombreux documents inédits et les lettres mêmes du capitaine Müller de la Mothe.

Les anciennes relations de la Suisse et de l'Italie, mémoire inédit retrouvé par M. Savary, instituteur à Arnex et communiqué à la Rédaction (Livraisons de mars à mai).

Ce mémoire fut utilisé par Maurice Glayre, envoyé extraordinaire du gouvernement helvétique auprès du Premier Consul. Il offre un résumé et un commentaire intéressants des traités et capitulations conclues par les Suisses, depuis le XIVe siècle, avec les ducs de Milan, la maison de Savoie, la République de Venise, le St-Siège, la monarchie napolitaine et l'ordre de Malte.

E. COUVREU. — **Espionnage français dans le Pays de Vaud en 1795** (Livraisons de mai à juin).

Les différents rapports que publie M. Couvreu sont sévères pour le peuple vaudois dont ils constatent sans sympathie les velléités d'émancipation, émanées — disent les agents français — de la rapacité des marchands et des ruses des spéculateurs bien plus que de l'amour de la liberté.

Ces documents, très détaillés, permettent de se rendre un compte assez exact de la vie des différentes communes vaudoises, trois ans avant la déclaration d'indépendance du Pays de Vaud.

E. DUNANT. — **Le texte authentique de la pétition de F. C. de la Harpe au Directoire** (Livraison de novembre).

Le précieux document retrouvé par M. Dunant a été souvent recherché par les historiens. Ils se trouvait aux archives du ministère des affaires étrangères, à Paris. Cette découverte est une sérieuse contribution à l'histoire de l'intervention française en Suisse, en 1798 et de la Révolution helvétique.

Bien que très enthousiaste pour la République française, la pétition des citoyens du Pays de Vaud domiciliés à Paris n'y reçut pourtant pas tout de suite un accueil encourageant. Tálleyrand, qui fut chargé de l'examiner, la trouvait dangereuse et formula une opinion défavorable :

« Ils (les signataires) proposent implicitement, dit-il au Directoire, de faire la « guerre à la Suisse pour affranchir le Pays de Vaud. Mais les principes du gou- « vernement français sont de ne point s'immiscer dans les gouvernements étran- « gers. Il est de notre justice de récompenser la neutralité que la Suisse a gar- « dée, en restant neutre dans les mouvements qui peuvent naître dans son sein; « et du reste l'exemple de la Valteline est la leçon des Vaudois. Je ne pense pas « que la pétition doive être accueillie ».

Les efforts de la Harpe et de ses amis rallièrent pourtant l'opinion de la majorité du Directoire et Talleyrand lui-même dut se soumettre.

J. CART. — **Jean-Jacques Cart** (Livraison de décembre). J.-J. Cart n'était point considéré jusqu'à ce jour comme l'une des grandes figures de cette indépendance vaudoise dont on a fêté le centenaire. Le très intéressant travail paru dans la *Revue historique* vient de le placer en bon rang dans la liste de ceux qui luttèrent contre le gouvernement autocratique des Bernois.

Etudiant à Genève, précepteur aux Etats-Unis, puis avocat dans la petite ville de Morges, J.-J. Cart avait un esprit mordant et caustique qu'il ne tarda pas à exercer contre les institutions régnantes. Il établit le droit public du Pays de Vaud en des « Consultations », qui eurent un grand retentissement à l'époque et cette œuvre de jurisconsulte le fit remarquer du gouvernement français, qui le chargea de certaines missions importantes.

En politique, Cart était franchement unitaire, aussi avait-il applaudi à la proclamation de la République Helvétique. Mais celle-ci, alors incompatible avec les aspirations des populations suisses, ne devait avoir qu'une courte existence. Elle prit fin par l'acte de médiation du Premier Consul, daté du 19 février 1803, qui créait une Confédération de 19 Cantons, et Cart, qui mourut avant la fin de 1813, ne put que constater ce triomphe éclatant du fédéralisme.

La Suisse au XIXe siècle. — Lausanne (F. Payot) et Berne (Schmid et Francke-1898.

On nous saura gré de signaler ici cette publication remarquable, bien que sa périodicité ne soit que temporaire. Dirigée par M. Paul Seippel, professeur au Polytechnicum, à Zurich, elle paraît en livraisons mensuelles illustrées, qui formeront trois volumes et doit être achevée avec le siècle. Voici la distribution du premier volume. Les divers chapitres en ont été confiés à des spécialistes dont la compétence est connue, et qui trouveront certainement de nombreux lecteurs, non seulement dans le public suisse auquel ils s'adressent, mais à l'étranger.

Avant-propos, exposant le but et le plan de l'ouvrage. — Paul Seippel, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale.

Introduction. — La Suisse à la fin du siècle dernier. — Th. de Liebenau, archiviste cantonal, à Lucerne.

I. Histoire politique de la Suisse au XIXe siècle. — Numa Droz, ancien président de la Confédération, à Berne.

II. Histoire des institutions. Droit constitutionnel, civil, pénal. — Dr Charles Hilty, professeur à l'Université de Berne.

III. Rôle international de la Suisse. Arbitrages. Croix-Rouge. Bureaux internationaux. Suisses à l'étranger. — Ernest Rœthlisberger, professeur à Berne.

IV. Militaire. — Colonel Edouard Secretan, directeur de la *Gazette de Lausanne*.

Histoire de la Suisse au XIXe siècle. — La Chaux-de-Fonds (F. Zahn), 1898-1899.

Autre publication *séculaire*, qui paraît aussi par livraisons. Elle est également illustrée et fort bien. Le texte est tout entier de la plume autorisée de M. Alexandre Gavard, directeur de l'instruction publique du canton de Genève et député au Conseil des Etats suisses. Ecrite pour le peuple, c'est avant tout une œuvre de vulgarisation, dont les difficultés multiples, courageusement abordées par l'auteur, ont été, autant qu'il est permis d'en juger par le début, heureusement résolues. On livra volontiers sans doute cette page caractéristique de M. le conseiller fédéral Lachenal, qui lui a servi d'introduction :

« Ce livre vient à son heure. Le goût des études historiques dérive du besoin de vérité qui augmente avec la culture intellectuelle des peuples et le sentiment de leur indépendance. Le citoyen, remontant le cours des années, éprouve toujours davantage le désir de savoir comment se sont accomplies les choses aux heures d'importance qui ont sonné pour le pays ; il veut dresser l'inventaire, réjouissant

ou triste, des actes qui jalonnent son histoire et la mêlent à celle de l'humanité. Il entend, de ce tableau des faits, des mœurs et de l'esprit, tirer une leçon que nulle part il ne trouvera, malgré l'étroitesse du cadre, plus riche et plus fructueuse qu'en Suisse ».

« C'est qu'aussi le problème de la formation de la nation suisse a été posé et résolu dans les conditions les plus rares et, au fond, les moins favorables. Peut-on, sur un autre point du globe et en une surface aussi mesurée, imaginer diversité plus grande ? Voici la plaine et le Jura, le plateau fertile, les Alpes dénudées, la vallée et son torrent furieux, le lac et son fleuve asservi. Ici habite l'autochtone, helvète ou allobroge, là, le descendant du Goth, de l'Alémane, du Burgonde ou du Gallo-romain, tous reconnaissables en leurs types persistants. Nos races sont différentes et, avec elles, les conceptions de l'esprit, les manières de sentir, les goûts, l'esthétique même, qui correspondent, en quelque sorte, à une constitution, à une physiologie du cerveau variant, dans ses caractères, des rives du Léman à la frontière du Rhin. »

« Nous parlons trois langues principales — pour ne rien dire des idiomes grisons si intéressants par les fidélités traditionnelles dont ils sont la vivante expression — l'allemand, dont l'ancienne et rude forme subsiste dans le dialecte suisse, justement cher à nos confédérés, l'italien fait de grâce, de finesse et de beauté classique, le français dont la contrée romande s'applique à respecter la verve et la pureté, trois langues dont les génies ne sauraient se confondre et qui répandent la lumière en rayons trois fois divergents ».

« Et cependant, malgré ces contrastes, ces disparates et tant d'éléments qui semblent faits pour ne jamais se pénétrer, il existe sur le sol de l'Helvétie une nation qui, plus qu'aucune autre peut-être, possède une conscience commune et vit d'une seule âme. C'est que ni la race, ni la langue, ni les origines ne suffisent à constituer un peuple et qu'avant tout, ce qui le crée véritablement et fait une patrie, c'est la volonté ferme et inébranlable de vivre dans une intime et parfaite solidarité, — nos pères l'ont voulu, nous apprenons à nos enfants à le vouloir, — de prospérer et de souffrir ensemble, de consentir des sacrifices, d'assimiler enfin, d'augmenter le patrimoine homogène des idées et des sentiments, et d'arriver ainsi à l'épanouissement de la conscience nationale ».

« Tel est bien le peuple suisse, probe, dur au travail, amoureux de liberté, fortement préparé à la défense, respecté au dehors, et qui poursuit, dans une pensée d'harmonie, son idéal de paix et de fraternité ».

B.

VARIÉTÉS

La XIXe session de l'Institut de droit international à La Haye (1898)

I

En choisissant La Haye pour y tenir, du 18 au 24 août, sa XIXe session, l'Institut s'est montré particulièrement bien inspiré. C'est là qu'il avait eu, dès l'origine, en 1875, sa seconde réunion. Attristée par les vides opérés depuis lors dans la glorieuse phalange de ses fondateurs, la savante Assemblée était heureuse de se grouper, pour son vingt-cinquième anniversaire, sous la distinguée présidence d'un des membres de la première heure, M. le conseiller d'Etat Asser. C'est à La Haye, dans une salle voisine de la première chambre des Etats généraux, au bord des eaux dormantes du « Vivier », que le 6 mai 1882 s'est signé le grand traité relatif à la pêche dans la Mer du Nord ; c'est là que, plus tard, en 1893-94, se sont tenues les grandes conférences diplomatiques pour la codification du droit international privé, terminées par un premier traité, du 14 novembre 1896, entre 14 Etats, sur la procédure civile, en attendant, pour 1899, un traité sur les questions essentielles du droit civil (mariage, divorce, succession, tutelle). A La Haye, pour ses noces d'argent, l'Institut pouvait parcourir son œuvre avec le sentiment qu'elle était vivante et féconde, puisque c'est précisément là qu'elle est entrée dans la phase de la réalisation pratique. Parmi les membres présents à la session, un certain nombre avaient déjà siégé dans les conférences diplomatiques, et cimentaient ainsi, au cœur même de l'Institut, l'union de la théorie et de la pratique. C'est là que de tels souvenirs pouvaient seuls célébrer, comme elles le méritent, l'action et la portée des résolutions de l'Institut. Enfin, quelques jours plus tard, une nouvelle reine, couronnée dans sa capitale, allait y revenir, après les fêtes d'Amsterdam. N'était-ce pas une délicate attention — plus même, un heureux présage — que cette visite du droit et de la paix, dans la résidence de la gracieuse souveraine, pour envelopper d'une aurore de justice les débuts d'un règne souriant de jeunesse et d'espérance ?

Malgré le copieux programme des « *festivités* » qu'un comité de réception, plein d'attentions pour ses hôtes, avait organisées, les membres et les associés de l'Institut ont su trouver, par une sorte de grâce professionnelle, le moyen de se multiplier, et l'art, au milieu des fêtes, de savoir travailler quand même. Sans doute, les nombreuses questions, dont les rapporteurs demandaient la mise en discussion, n'ont pas été toutes inscrites à l'ordre du jour. Mais, dans toutes les sessions, il est impossible de mettre en délibération tous les sujets dont l'étude préparatoire est terminée par les commissions. L'éminent rapporteur de la quatrième commission, M. Desjardins, insistait pour faire venir à l'ordre du jour les « *Devoirs et droits des puissances étrangères et de leurs ressortissants, au cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui*

sont aux prises avec l'insurrection. » Sur cette question, que les récents événements de Cuba dotaient d'une actualité saisissante, l'Institut pouvait s'attendre à des débats passionnants. La présence de M. Chrétien, qui avait communiqué des observations importantes, celle de M. Kleen, qui venait de toucher ces questions d'une façon très originale dans son récent ouvrage « Les lois de la neutralité », enfin l'arrivée à La Haye du représentant à l'Institut de la science et de l'autonomie cubaines, M. de Bustamente, permettaient d'espérer une discussion abondante et très animée, trop animée peut-être. La question était trop brûlante pour l'Institut, dont l'œuvre calme et pacifique perdrait peut-être de sa très juste autorité s'il mettait trop de hâte à intervenir dans des conflits, que le temps n'a pas encore apaisés. Pensant qu'en fait de prudence mieux vaut l'excès que le défaut, l'Institut s'est volontairement privé d'une discussion qui eût cependant compté dans l'histoire de ses délibérations. Le rapporteur de la neuvième commission, et ancien président de l'Institut, M. Brusa, avait aussi terminé son rapport sur la « *Responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile* », question rendue bien intéressante par le développement de la *clause d'irresponsabilité* chez les Etats sud-américains, soit dans leurs traités mutuels, soit même dans leurs traités avec l'Europe, et sur laquelle l'éminent rapporteur prenait vigoureusement position par la critique de ces conventions (*Annuaire de l'Institut*, XVII, pp. 121 et s.). Il a fallu, malgré l'intérêt du problème, en renvoyer l'examen à plus tard, pour donner suite à des travaux qui, depuis plus longtemps, attendaient leur tour.

Chaque session est généralement marquée par une discussion plus importante que les autres, où l'ardeur des controverses bat son plein, tandis qu'ailleurs elle retombe apaisée dans des sujets moins importants ou moins discutés. Ce n'est pas toujours la question qui vient à l'ordre du jour la première ou qui demande la résolution la plus détaillée, qui prend ce caractère dominant. A Copenhague, en 1897, c'est tout à la fin et sur le sujet le plus court que la discussion s'est élevée au point culminant de l'ardeur et de l'intérêt, à propos du régime international des personnes morales publiques. A La Haye, en 1898, c'est dès le début de la session que la discussion est montée jusqu'au plus haut degré de son animation scientifique à propos d'un bref projet de résolution en trois articles. Mais il faut dire qu'en ces trois articles était contenue la *question du renvoi.* Quand un législateur déclare applicable une loi étrangère, désigne-t-il ainsi la règle de droit civil ou la règle de droit international qui est contenue dans cette loi ? La question est très controversée ; la jurisprudence très divisée ; la jurisprudence française est, en grande partie, comme la jurisprudence anglaise, allemande et belge, en faveur du renvoi ; mais en sens inverse on peut citer les décisions opposées du tribunal fédéral suisse (Fischel c. Codmann, 6 avril 1894, R. O. 648), du tribunal de la Seine, 10 février 1893 (Clunet, 1893, p. 530), du *Reichsgericht* (31 mai 1899, 24 avril et 1er mai 1894 et 3 mars 1896). L'art. 27 de la loi d'introduction du Code civil allemand, dont le sens a magistralement été mis en lumière par un de ses rédacteurs, M. Sieveking, semblait, malgré quelque hésitation, plutôt favorable au renvoi ; et M. de Bar, dans un article de la *Zeitschrift für Privatund Straf-Internationales Recht* venait, à la veille même de la session, de répliquer dans ce sens à l'énergique et fine critique de l'un des rapporteurs, M. Buzzati, dans sa remarquable étude *Il rinvio nel diritto internazionale privato* (Milano, aprile 1898). Au sein même de l'Institut, dans les représentants du groupe anglais et du groupe belge, le renvoi trouvait, en la personne de MM. Westlake, Barclay et A. Rollin, des partisans décidés, dont l'intervention dans la discussion fut tout à fait marquante. Mais il avait aussi des adversaires énergiques dans les deux éminents rapporteurs, notre

savant maître M. Lafné, et son sympathique collègue de Pavie, M. Buzzati, dont les conclusions lumineuses étaient écrasantes. Un argument suffisait : Si la loi étrangère, à laquelle on est renvoyé par le principe de la nationalité, admet le principe du domicile et la loi du domicile le principe de la nationalité, la 1re renvoi à la 2e, la 2e à la 1re, et ainsi de suite : c'est une véritable partie de lawn-tennis à laquelle on convie la jurisprudence. Mais, devant cette raison péremptoire, le groupe des opposants ne désarmait pas. Le projet de la commission, qui condamnait le renvoi, fut aussi énergiquement combattu qu'il était énergiquement soutenu. Sentant qu'ils perdaient peu à peu du terrain, ses adversaires profitèrent de la difficulté d'une discussion, qui échappait aux non initiés, et des obscurités qui pénétrèrent dans le débat, quand il s'engagea sur l'article 27 de la loi d'introduction du Code allemand, pour réclamer, à défaut du *renvoi* juridique, le renvoi pratique à une autre session, par une mesure qui a paru regrettable, mais dont en définitive l'Institut restait seul juge. La discussion maîtresse, qui domine de son importance la session de La Haye, n'a pas abouti.

Le droit international privé, si brillamment représenté par la théorie du renvoi, a fait l'objet de deux autres débats plus brefs, mais suivis de résolution, l'un, au rapport de M. Sacerdoti, sur la *litispendance en droit international*, l'autre, au rapport verbal de M. Buzzati, en l'absence de M. Gabba, sur la *valeur des actes notariés en droit international*. Par la première de ces résolutions, en deux articles, l'Institut admet sur la litispendance étrangère les règles mêmes du droit interne, sous cette réserve que les jugements prononcés dans le pays du juge saisi en premier lieu seront susceptibles d'*exequatur*, sans revision du fond, selon la loi du pays où se produit l'exception. Par la seconde, tandis que la validité formelle de l'acte notarié obéit à la règle « *Locus regit actum* », sa force probante au contraire doit être soumise, suivant le droit commun de la preuve, à la *lex fori*. Enfin, quant aux Etats, l'Angleterre, par exemple, qui, ne reconnaissant pas aux déclarations notariées le caractère authentique, ne peuvent leur accorder force probante, l'Institut estime qu'on pourra tourner l'obstacle en s'engageant, par des conventions internationales, à conférer aux déclarations des notaires étrangers la force probante dont celles-ci sont revêtues dans leur pays. Question utile à régler, mais sujet mince, où les observations ne portèrent que sur la forme de la rédaction : en tout, trois articles. Jamais peut-être l'Institut n'avait pris, ni moins de résolutions, ni des résolutions plus courtes.

La discussion du *Renvoi* écartée, c'est l'étude du droit international public maritime qui a retenu l'attention de l'Institut et qui a occupé le meilleur de son activité et de son temps. La présence de M. Desjardins, dont l'impitoyable dialectique et la rigoureuse clarté jetaient sur la discussion leur vive et brusque lumière, celle de M. Perels, qui, s'il s'abstenait toujours au moment du vote nominal, par égard pour ses fonctions administratives, intervenait sans cesse dans le débat avec sa grande compétence, celle de M. Rahusen, avocat d'Amsterdam, élu membre honoraire dans cette même session, formaient, en matière maritime, une imposante réunion d'autorités spéciales, qui donne à regretter qu'on n'ait pas fait encore, à La Haye, une plus large part au droit maritime. La réglementation internationale des *collisions en mer*, rapportée par M. de Montluc, était à peine abordée que l'Institut l'abandonnait, pour la rejeter à une séance ultérieure, devant l'impossibilité de mettre sur pieds un projet qui, dès la première séance, avait soulevé de vives critiques, tant à cause de son recours à l'arbitrage (observation de M. Sieveking) que pour son excès de réglementation interne (observation de M. Rahusen). Sur ce point encore, l'Institut, comme pour le *Renvoi*, ouvrait la discussion sans la clore. Mieux eût valu peut-être voter,

fût-ce pour rejeter en bloc le projet de la commission. Mais l'attention générale était attirée par le « *Régime légal des navires et de leur équipage dans les ports étrangers; droit de police et de juridiction.* » Après un assez long examen des amendements proposés par MM. les rapporteurs Féraud-Giraud et Kleen au texte de la 1re partie, voté à Copenhague, l'Institut s'est mis à l'étude de la 2e partie (*Mesures de contrainte et état de guerre*) sur laquelle il n'avait pas encore délibéré. Dès le début, la discussion est entrée de plain-pied dans le domaine des questions générales. Qu'est-ce que la rétorsion? En quoi se distingue-t-elle des représailles? La rétorsion suppose-t-elle des mesures équivalentes ou tout au moins des mesures analogues? M. Chrétien a démontré que le droit de rétorsion n'est pas un droit international des Etats, comme les représailles, mais l'exercice Pur et simple du droit de souveraineté ; M. Sieveking a fait voir par l'exemple des Etats-Unis menaçant de surtaxer la navigation allemande en réponse à la prohibition en Allemagne des conserves de porc d'Amérique que le droit de rétorsion ne se restreignait pas à l'emploi de mesures analogues. Mais ces observations avaient démontré à l'Institut le danger d'aborder, sans y être forcé, ce terrain trop mouvant, et il a supprimé l'article relatif à la rétorsion, pour passer immédiatement à l'embargo. Le projet du rapporteur, M. Kleen, n'admettait l'embargo qu'à titre de rétorsion ou de représailles. N'ayant pas voulu dans les précédents articles s'accorder sur la rétorsion, l'Institut fut obligé de la rayer ici de nouveau, pour ne parler que des représailles, sur lesquelles il semble avoir eu d'ailleurs des idées assez vagues. Mais, sur l'embargo pur et simple, les divisions étaient très nettes. Les uns, comme M. de Montluc, l'admettaient en temps de paix sans même qu'il fût exercé à titre de représailles. Les autres, comme M. Desjardins, après l'avoir repoussé en principe, l'acceptaient à titre de représailles. D'autres, comme M. Perels, désiraient dire que l'embargo peut s'appliquer en temps de guerre, parce qu'il garde son utilité pour un gouvernement qui renonce à la saisissabilité de la propriété privée. Finalement, grâce aux efforts de M. Desjardins, l'accord s'est fait sur l'amendement suivant : L'embargo sur les navires étrangers ne doit être pratiqué ni en vue d'une guerre probable, ni après une déclaration de guerre, comme première mesure d'hostilités. Il peut être exercé à titre de représailles, comme moyen de répression de la violation d'un droit. L'Institut vote ensuite la suppression du droit d'angarie, malgré l'amendement Clunet, d'après lequel ce droit devait être maintenu vis-à-vis des neutres, en temps de guerre, moyennant paiement d'une indemnité, parce qu'il n'est en ces termes qu'un droit de réquisition. Or, dans la guerre terrestre, le droit de réquisition porte sur les choses des neutres ; pourquoi donc en serait-il autrement dans la guerre maritime ? De plus, si, dans la guerre terrestre, on réquisitionne sur les neutres, *a fortiori* doit-on le faire dans la guerre maritime, moins respectueuse de la propriété privée (Chrétien). Enfin à Venise, en 1896, l'Institut a admis, vis-à-vis des neutres, le droit de réquisition ou de préemption et il ne s'agissait pas alors (*contrà* Desjardins) d'un cas spécial de contrebande, puisqu'il était question des articles *ancipitis usus*, qui, précisément, cessaient, pour l'Institut, d'être une contrebande (*sic* Brusa). Ces raisons étaient fortes. Le vague sentiment qu'on ne peut mettre les neutres au service des belligérants l'a malgré tout emporté. D'autre part, la pratique de l'*indult* est reconnue ; pendant le délai fixé, les navires peuvent décharger leur cargaison et en prendre une autre. Les navires de commerce contraints de se réfugier dans un port ennemi par un accident de force majeure n'y peuvent être capturés. Les navires de guerre, malgré l'exemple du *Carlo-Alberto* et l'opposition de M. Pierantoni, échappent à cette régle (Rahusen), bien que l'Institut déclare plus généreux (proposition Desjardins) de les en excepter. L'asile dans les ports neutres des navires de guerre

doit être limité au cas de véritable détresse : 1° défaite, maladie ou équipage insuffisant; 2° péril de mer; 3° manque des moyens d'existence ou de locomotion (eau, charbon, vivres) ; 4° besoin de réparation. Le navire belligérant qui se réfugie dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi ou faute d'équipage pour tenir la mer doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. Le refuge contre péril de mer n'est donné que devant la tempête, le refuge pour approvisionnements que jusqu'à concurrence de la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche, le refuge pour réparations que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse reprendre la mer. C'est une combinaison très exacte des principes de l'assistance et de la neutralité. La règle des 24 heures est expressément consacrée. Sur tous ces points, la discussion n'a porté, dans l'Institut, que sur la forme de la rédaction et non pas sur le fond.

Avant d'examiner le régime des navires dans les ports en temps de guerre, ce qui constitue l'œuvre propre de la session de La Haye, l'Institut avait voulu réviser, conformément aux dispositions prises à Copenhague, la partie du réglement relative au temps de paix, qui y avait été votée par l'Institut. Les rapporteurs du projet, MM. Féraud-Giraud et Kleen, avaient à cet effet présenté des amendements, les uns très faibles et très aisément acceptés (art. 3, art. 8, art. 11, art. 13, art. 14, art. 18, art. 19, et rétablissement, sous le n° 34, de l'ancien art. 36 du projet). L'ancien art. 12, al. 1, du projet Féraud-Giraud, relatif à l'obligation pour les navires du cérémonial consacré par les usages, a été rétabli, ce qui a reculé d'un chiffre dans la rédaction définitive le numérotage des articles, à partir de ce texte. Tout ceci n'était guère que question de forme. De vives et intéressantes discussions se sont élevées au contraire sur les art. 15 et 29 du numérotage nouveau. Sur l'art. 15, M. Kleen voulait une exception à l'exterritorialité du navire de guerre, en cas de crimes et délits, si l'agent et l'objet du fait ressortissent tous deux à l'Etat du port. Mais il arrive que certaines puissances maritimes, par exemple les Etats-Unis, admettent sur leurs navires des hommes de toutes nationalités. Le commandant ne peut être obligé de reconnaître la compétence des tribunaux locaux par le fait que le délinquant à la nationalité locale (de Bustamente). Sur la proposition de M. Albéric Rolin, l'Institut préfère à cette compétence obligatoire le principe de la compétence facultative pour le commandant qui consentirait à livrer le délinquant, quelle que soit d'ailleurs la nationalité de celui-ci. Sur l'art. 29, après des explications très claires du comte Rostworowski, l'Institut, malgré le contre-projet Kleen, maintient l'intervention administrative de l'autorité locale dans tous les cas où la tranquillité du port est troublée. C'est la clause même du célèbre avis du Conseil d'Etat français de 1806, avec cette restriction que, dans le Sénatusconsulte de 1806, l'intervention entraîne compétence judiciaire de l'autorité locale, tandis que d'après la résolution de l'Institut (Desjardins), elle reste purement administrative. La comparaison de l'avis de 1806 et du système de l'Institut est, on le voit, des plus intéressantes, dans le sens des progrès de l'exterritorialité sur la compétence locale.

Telle a été, dans son ensemble, la session de La Haye. D'autres ont été plus fructueuses en résolutions. Mais il ne faut pas oublier que la session de La Haye était entravée et comme alourdie par le reliquat du projet Féraud-Giraud sur le régime des navires et par la revision de ce projet, sur les points mêmes où il avait été voté à Copenhague. D'autre part, la discussion relative aux collisions en mer et surtout la théorie du renvoi n'ont été qu'abordées sans être poussées jusqu'au vote, et, si pour la première, cette décision pouvait sembler sage, elle était, aux yeux d'un certain nombre, critiquable pour la seconde. Est-ce à dire que le temps ainsi dépensé en fausses manœuvres ait été stérilement employé? Ceux qui ont assisté à la session de La Haye, ceux mêmes qui liront l'annuaire,

ont pris ou prendront une impression toute différente de la magistrale discussion, qui constitue pour l'avenir la solide et large assise d'un débat des plus scientifiques, et la session de 1898 restera célèbre, ne serait-ce qu'à cause du « *Renvoi* ».

A.-G. DE LAPRADELLE.

II

Voici le texte des résolutions votées :

RÈGLEMENT

Sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers

(Définitivement adopté par l'Institut de droit international à La Haye, en séance du 23 août 1898).

DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

Art. 1. — (Comme à Copenhague) (1). — Art. 2. — (Comme à Copenhague).. — Art. 3. — Au § 1, au lieu de : « est ouvert », lire « est *présumé* ouvert ». — Au § 2, lire : Exceptionnellement, pour des raisons dont il est seul juge, un Etat peut déclarer ses ports ou quelques-uns d'entre eux fermés alors même que des traités en garantissaient d'une manière générale le libre accès) lorsque la sûreté de l'Etat ou un intérêt public sanitaire justifié le commande. — Au § 3 et alinéa dernier : comme à Copenhague. — Art. 4. Texte de Copenhague. — Art. 5. De même. — Art. 6.

I. ETAT DE PAIX

Sect. I. — Marine militaire.

Art. 8, al. 4. — Supprimer : « 1° *les navires de commerce affrétés dans un but exclusivement militaire, tels que les transports de soldats ou de munitions de guerre, et ayant reçu l'autorisation de porter le pavillon militaire.* » — Art. 9. Ancien texte. — Art. 10. Ancien texte. — Art. 11. Le commandant d'un navire de guerre étranger, qui se propose de mouiller dans une rade ou dans un port, en demande préalablement l'autorisation aux autorités locales, en indiquant ses motifs et n'entre qu'après avoir reçu une réponse affirmative. — De justes causes, dont l'autorité nationale est juge souverain, pourraient motiver un refus d'admission ou une invitation au départ. — Art. 12. Le navire de guerre étranger qui entre dans un port doit se conformer au cérémonial consacré par les usages à défaut de traité. — Art. 13. Comme l'ancien 12. Mais, au § 3, lire : Il en serait de même *si les autorités locales jugeaient que* la présence du navire, etc... — Art. 14. Ancien 13. — Art. 15. Ancien 14. — Art. 16. Ancien 15. — Mais rectifier ainsi le 2e alinéa : « Toutefois, si le commandant livre le délinquant aux autorités locales, celles-ci recouvrent la compétence qui leur appartiendrait d'après les principes ordinaires. — Art. 17. Ancien 16. — Art. 18. Ancien 17. (Avec la suppression des mots « sans le consentement préalable du commandant). » — Art. 19. Ancien 18. — Art. 20: Les personnes qui se seraient réfugiées à bord, à l'insu du commandant, peuvent être livrées ou expulsées. — Art. 21. Ancien 20. — Art. 22. Ancien 21. — Art. 23. Ancien 22. — Art. 24. Ancien 23.

Sect. II. — Marine marchande.

Art. 25. Ancien 24. — Art. 26. Ancien 25. — Art. 27. Ancien 26. —

(1) Pour le texte de Copenhague, v. cette *Revue*, IX (1898), pp. 166 et s.

Art. 28. Ancien 27. — Art. 29. Ancien 28. — Art. 30. Ancien 29. Mais au lieu de « tranquillité publique », lire « tranquillité du port ». Et ensuite : « Même dans ce dernier cas, la juridiction locale ne peut devenir compétente que si le fait constitue, en même temps qu'une infraction disciplinaire, un délit de droit commun. — Art. 31. Ancien 30. — Art. 32. Ancien 31. — Art. 33. Ancien 32. — Art. 34 (ajouté). — Les capitaines des navires marchands stationnés dans un port étranger ne doivent embarquer aucun individu, fût-il un de leurs nationaux, qui, pour se soustraire aux conséquences de la violation des lois, auxquelles il était soumis à raison de sa résidence, chercherait un refuge sur ces navires. Si une personne, se trouvant à bord dans cette situation, est réclamée par l'autorité territoriale, elle doit lui être remise ; à défaut, cette autorité est en droit, après avoir préalablement donné au consul, de faire procéder par ses agents à l'arrestation de cette personne sur le navire. — Art. 35. Ancien 33. — Art. 36. Ancien 34. — Art. 37. Ancien 35.

SECONDE PARTIE

Mesures de contrainte et état de guerre

Art. 38. — L'embargo mis sur des navires étrangers ancrés dans un port ne peut être justifié qu'à titre de rétorsion ou de représailles. — Il ne peut être exercé que directement au nom de l'Etat et par ses préposés. On doit, autant que possible, faire connaître à ceux qui sont l'objet de cette mesure les motifs qui l'ont imposée et sa durée probable. L'embargo doit être levé dès que la satisfaction demandée a été accordée. A défaut de satisfaction reçue, il peut être procédé à la vente du navire sur lequel il porte, avec attribution du prix à l'Etat qui l'a mis. — Art. 39. — Le droit d'augarie est supprimé, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, quant aux navires neutres. — Art. 40. — Les navires de commerce qui, au début des hostilités ou lors de la déclaration de guerre, se trouvent dans un port ennemi, ne sont pas sujets à saisie, dans le délai déterminé par les autorités. Pendant ce délai, ils peuvent y décharger leur cargaison et en prendre une autre. — Art. 41. — Les navires de commerce contraints par un accident de force majeure de se réfugier dans un port ennemi, ne peuvent y être capturés. Ils sont tenus, pendant leur séjour, de se conformer exactement aux prescriptions de l'autorité locale et de reprendre la mer dans le délai qui leur aura été indiqué. Si c'est un navire de guerre qui a été ainsi contraint de chercher un refuge dans un port ennemi, il peut être généreux de lui permettre de reprendre la mer ; sinon, il sera régulièrement capturé. — Art. 42. — La concession d'asile aux belligérants dans les ports neutres, tout en dépendant de la décision de l'Etat souverain du port et ne pouvant être exigée, est présumée à moins de notification contraire préalablement communiquée. Toutefois, quant aux navires de guerre, elle doit être limitée aux véritables cas de détresse, par suite de : 1° défaite, maladie, ou équipage insuffisant, 2° péril de mer, 3° manque des moyens d'existence ou de locomotion, (eau, charbon, vivres), 4° besoin de réparations. Un navire belligérant se réfugiant dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi, ou après avoir été défait par lui, ou faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. Il en est de même s'il y transporte des malades ou des blessés, et qu'après les avoir débarqués, il soit en état de combattre. Les malades et les blessés, tout en étant reçus et secourus, sont, après guérison, internés également, à moins d'être reconnus impropres au service militaire. Un refuge contre un péril de mer n'est donné aux belligérants que pour la durée du danger. On ne leur fournit de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements analogues qu'en la quantité nécessaire pour atteindre port national le plus proche. Les réparations ne sont permises que dans la

mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer. Immédiatement après le navire doit quitter le port et les eaux neutres. Si deux navires ennemis sont prêts à sortir d'un port neutre simultanément, l'autorité locale établit, entre leurs appareillages, un intervalle suffisant de 24 heures au moins. Le droit de sortir le premier appartient au navire le premier entré ou, s'il ne veut pas en user, l'autre à la charge d'en réclamer l'exercice à l'autorité locale qui lui délivre l'autorisation si l'adversaire dûment avisé persiste à rester. Si à la sortie du navire d'un belligérant, un ou plusieurs navires sont signalés, le navire sortant doit être averti et peut-être réadmis dans le port pour y attendre l'entrée ou la disparition des autres. Il est défendu d'aller à la rencontre d'un navire ennemi dans le port ou les eaux neutres. Les navires des belligérants doivent, en port neutre, se conduire pacifiquement, obéir aux ordres des autorités, s'abstenir de toutes hostilités, de toute prise de renfort et de tout recrutement militaire, de tout espionnage et de tout emploi du port comme base d'opération. Les autorités neutres font respecter, au besoin par la force, les prescriptions de cet article. L'Etat neutre peut exiger une indemnité de l'Etat belligérant dont il a entretenu, soit des forces légalement internées, soit des malades et blessés, ou dont les navires ont, par mégarde ou par infraction à l'ordre du port, occasionné des frais ou dommages. — Art. 43. — Une attaque commencée dans la haute mer ne peut être poursuivie dans un port ou une rade neutre où s'est réfugié un navire sans une violation du territoire neutre, qui doit être réprimée par la puissance territoriale, au besoin par la force, et peut donner droit à une indemnité. — Art. 44. — En ce qui concerne la conduite par les belligérants de prises dans un port neutre, l'Institut se réfère aux règles posées dans son règlement des prises maritimes. — Art. 45. — La liberté de commerce est assurée aux neutres. Les belligérants ne peuvent comme tels leur interdire ou les empêcher d'entrer dans les ports, ni des nations neutres ni des belligérants, à l'exception des ports régulièrement bloqués. Par suite, les neutres peuvent quitter un port ennemi pour se rendre dans un port neutre ou dans un autre port ennemi. Ils sont libres de transporter dans les ports des belligérants toute marchandise non comprise dans la catégorie des objets réputés contrebande de guerre. — Art. 46. — Les navires des neutres admis dans les ports des belligérants doivent se soumettre à toutes les visites nécessaires pour constater l'état du personnel et la nature des marchandises se trouvant à leur bord, et à toutes les mesures prises dans l'intérêt de la sûreté de l'Etat auquel appartient le port. En cas de résistance, l'exécution de ces mesures peut, au besoin, être assurée par la force.

CONCLUSIONS SUR LA LITISPENDANCE DANS LES RAPPORTS ENTRE JURIDICTIONS D'ÉTATS DIFFÉRENTS

(Séance du 23 avril 1898)

Art. 1er. — Sauf les réserves qu'on pourra faire sous II, il y a lieu d'admettre, dans les rapports avec les juridictions étrangères, les mêmes règles sur la litispendance que celles qui existent dans les rapports entre les juridictions nationales de chaque Etat. — Art. 2. — En règle générale, il est nécessaire, pour l'admission de l'exception de litispendance étrangère, que les jugements prononcés dans le pays du juge saisi en premier lieu soient susceptibles d'être rendus exécutoires sans revision du fond.

CONCLUSIONS SUR LA VALEUR DES ACTES NOTARIÉS EN DROIT INTERNATIONAL

(Adoptées par l'Institut en séance du 24 août 1898)

Art. 1er. — Au point de vue de la forme la validité de toute déclaration, de

tout acte d'un notaire étranger ou de tout autre fonctionnaire ayant de par les lois de son pays les mêmes attributions qu'un notaire, doit être appréciée d'après la *lex loci*, à savoir la loi du pays où l'acte a été passé, encore que les effets juridiques doivent se produire dans un autre pays où l'on voudrait s'en prévaloir. — Art. 2. — Au point de vue de leur force probante, la valeur des actes notariés doit être appréciée d'après la *lex fori* ou les conventions internationales. — Art. 3.— Les actes notariés étrangers n'ont de force exécutoire qu'en vertu d'une loi intérieure ou d'une convention internationale.

Bibliographie du droit public au XVIIe siècle.

Nous n'avons guère l'idée de ce que pouvait être la bibliothèque d'un écrivain de droit public dans la première moitié du XVIIe siècle. Les quelques citations qu'on trouve dans les œuvres des Bodin et de leurs contemporains ne suffisent certes pas pour se rendre compte des ressources qui étaient à leur disposition. L'antiquité classique leur en réservait beaucoup avec Platon, Aristote, Polybe, Cicéron. Au moyen âge, le droit public appartenait à divers groupes de savants : théologiens et jurisconsultes se le disputaient, sans compter les historiens qui, à propos des événements qu'ils racontaient, ne manquaient pas d'émettre des réflexions d'une portée plus ou moins philosophique.

On rencontre dans la préface d'une œuvre anonyme, le *Codicille d'or*, ou *Petit Recueil* tiré de l'*Institution du Prince chrétien* par Erasme, une énumération des traités du même genre publiés en France depuis le IXe siècle. Le *Codicille d'or* a été publié en 1665. Quoiqu'il ne porte ni indication de lieu, ni nom d'auteur, on est d'accord pour penser qu'il a été imprimé à Amsterdam par les Elzévir et que l'auteur en est un chanoine de Notre-Dame de Paris, Claude Joly. C'était un érudit. On lui doit un recueil de *Maximes véritables et importantes pour l'Institution du Roy*, 1652, 2e éd., 1663, qui est une sorte de philosophie de la politique de la Fronde parlementaire ; ce livre fut brûlé par la main du bourreau à la suite d'une sentence du Châtelet de Paris. Entre autres opinions subversives, l'auteur y soutenait que le roi tenait son pouvoir des peuples, que le pouvoir des rois est borné et fini, que la monarchie française n'est pas proprement monarchie à cause du pouvoir des états généraux et du parlement (Voir une analyse de ce livre dans le *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, année 1898). Le *Codicille d'or* paru après les *Maximes*, en 1665, ne fut point condamné par le Châtelet, parce que l'auteur, plus prudent, s'était contenté de traduire Erasme et de joindre aux *Extraits de l'Institution du Prince chrétien* quelques passages de Julius Pollux et de Commines.

Il ne sera pas sans intérêt, ce nous semble, de reproduire en l'abrégeant, la liste des anciens auteurs français, qu'on trouve dans la préface de ce livre aujourd'hui bien oublié. L'orthographe, les éditions, les dates sont de Claude Joly.

1° Smaragdus, abbé de S. Mièl au diocèse de Verdun. *Voie rogale*, adressée à Louis le Débonnaire.

Ed. par D. Luc Dacheris ben. Spicilegii, t. III.

2° Ionas, évêque d'Orléans, l'*Institution royale*, faite à Pépin, roi d'Aquitaine, fils de Louis le Débonnaire, en 828.

Même éd. et de plus Concil. Gall., t. II, part. II.

Elle a été mise en français par le S. des Mares.

3° Hincmar (de Reims). 3 *Epitres* à Charles le Chauve. *Op.* t. II, p. 1, p. 29 et p. 142.

Cf. Remontrance, p. 124, et Capitul. de Charles le Chauve, éd. Sirmond, épi-

tre envoyée par les évêques des provinces de Reims et de Rouen à Louis, roi de Germanie, en 858.

4° Du même HINCMAR. *Epitre* à Louis le Bègue (*Op.* t. II, p. 179) avec ce titre : *Instruction du nouveau roy pour la bonne administration de son royaume*, en 879. Cf. *Op.* p. 185 et p. 206.

5° St BERNARD. *Epitres* au roi Louis le Gros, en 1110 et à Louis le Jeune en 1138.

6° St LOUIS. *Préceptes* qu'il laissa comme par testament à Philippe III, son fils, en 1271.

7° GILLES DE ROME. *Du Régime des Princes.*

C'est vraisemblablement pour Philippe le Bel dont il fut le précepteur qu'il composa ce livre.

Du Verdier remarque en sa bibliothèque qu'il fut mis en français en 1517.

8° NICOLAS ORESME, évêque de Lisieux, précepteur de Charles V. *De la mutation des monnaies.*

Il ne faut point hésiter de le mettre au nombre de nos Institutions royales, contenant beaucoup de notables instructions propres au roi de France, pour laquelle raison l'auteur le dédia au même roi, son disciple.

Ce traité a été mis autrefois en français, mais il se trouve seulement écrit à la main.

9° *Remontrance* que GERSON, chancelier de l'Eglise de Paris, fit au nom de l'Université au roi Charles VI, en 1380, en présence de M. le Dauphin et de toute la Cour.

Elle fut prononcée par l'auteur en français et se trouve ainsi imprimée en vieilles lettres gothiques, mais il la mit depuis en latin, comme elle est dans ses œuvres.

10° NICOLAS DE CLÉVRANGIS. *Epitre exhortatoire* au roi Charles VI, quelques autres épitres et surtout celle qu'il écrivit au roi d'Angleterre pour l'exhorter à la justice et à toutes les vertus dignes d'un souverain ; c'est la 137e et dernière.

11° Du même. *De lapsu et reparatione justitiæ.* De la chute et réparation de la justice ; adressé à Philippe, duc de Bourgogne.

12° CHRISTINE DE PISE. *Trésor de la cité des Dames*, composé pour la conduite des femmes de toute condition, mais particulièrement pour les reines et princesses.

Il faut, dit Joly, toujours recevoir les bons conseils de quelque part qu'ils viennent.

13° De la même. *Le chemin de long estude où est escrit le debat esmen au parlement de raison pour l'election du prince digne de gouverner le monde*, dédié à Charles VI.

Ecrit en rimes, depuis mis en prose.

14° *Mémoires* de PHILIPPE DE COMINES (qu'on peut appeler le véritable précepteur des rois) et surtout le XVIIIe chapitre du livre V « si excellent, si admirable, qu'on devrait le faire apprendre par cœur à tous les jeunes princes comme leur catéchisme du gouvernement chrétien. »

C'est ce chapitre qui figure dans le *Codicille d'or* à la suite des *Extraits* d'Erasme et de Julius Pollux.

A titre de correctif, Cl. Joly demande qu'on n'oublie pas les grands défauts de Louis XI, roi dur et fâcheux, bon catholique, mais fort mauvais chrétien.

15° LOUIS XI. *Rosier des guerres.*

Auparavant de mourir, ce roi reconnut ses fautes et pour empêcher que son fils Charles VIII ne tombât dans les mêmes défauts, il lui donna une espèce d'institution sous le nom de *Rosier des guerres*, qui, s'étant trouvée au château de

Nérac, a été donnée au public par M. d'Espagnet, président au Parlement de Bordeaux, en 1616.

16° Claude de Seyssel, archevêque de Turin. La *Monarchie française*, dédiée au roi François Ier. Impr. à Paris avec un traité de la loi salique en 1540.

Ce livre depuis fut trouvé si excellent et si utile à tous les Etats, que Jean Sleidam, l'un des plus polis écrivains de son siècle, en fit une version latine, pour avoir cours partout, quoique le livre fût catholique et lui luthérien ou protestant (impr. à Strasbourg, 1540).

17° Josse Clictove, docteur en théologie et chanoine de Chartres, auteur des Louanges de St. Louis. *De l'office du roy*, composé en latin (*De regis officio*, apud Henricum Stephanum in-4), 1519.

18° Erasme. *De l'Institution du Prince chrétien*, 1518, dédié à Charles d'Autriche depuis empereur V du nom.

Un extrait ou recueil latin des plus belles maximes du livre fut mis en suite d'un abrégé de la République de François Patrice, natif de Sienne, évêque de Gaielte, par Gilles d'Auvigny, dit le Pamphile, avocat au Parlement (impr. en 1543, l'Angelier).

Ce même extrait fut traduit peu après en français et imprimé en 1546 avec la même République, par Jean le Blond, seigneur de Branville (chez l'Angelier). Cf. Bibliothèque de du Verdier.

19° Jean Breche, avocat au Présidial de Tours. *Manuel royal* ; on y trouve un petit traité de la *doctrine et condition du Prince*, dédié à Jeanne de Navarre, impr. en 1541 et en 1544 à Tours.

20° Guillaume Budée, secrétaire et maître de la librairie de François Ier et depuis maître des requêtes, fit un amas en notre langue des plus beaux traits de l'antiquité grecque et latine servant à l'*institution d'un prince* qu'il lui dédia ; mais qui ne fut imprimé que sous Henri II, en 1547, après avoir été enrichi d'arguments, divisé par chapitres, et augmenté d'annotation, par Messire Jean de Luxembourg, abbé d'Ivry.

21° Claude Despeuce, docteur célèbre en la Faculté de théologie de Paris, qui fut envoyé par Henri II au concile de Trente, transféré alors à Bologne, lui envoie de cette ville une brève *Institution d'un Prince chrestien*. — Impr. en 1548.

22° En 1557, l'*Histoire de Chelidonius Tigurinus sur l'Instruction des Princes chrétiens*, fut mise en français par Pierre Boaistuau surnommé Launay, natif de Bretagne.

En 1578 fut derechef traduite en la même langue par P. Bonaventure.

23° Lhospital. Au sacre de François II, Lhospital alors premier président en la Chambre des comptes, composa un poème latin pour servir d'instruction à ce jeune roi (Poemat. Hospital, liv. V).

Il fut mis en vers français par Joachim du Bellay et par Claude Joly lui-même ; cette traduction est imprimée à la suite de ses Maximes.

24° Amyot. *Préface* de sa traduction des Opuscules de Plutarque, dédiée au roi Charles IX, en 1560.

25° Louis le Roy dit Regius, fit sous Charles IX divers traités de politique, mais entre autres il mit ensemble les traductions de grec en français de l'*Oraison d'Isocrate à Demonique*, les *Enseignements du même Isocrate et de Xenophon pour bien régner*, qu'il dédia à Charles IX avec le *Symmachique d'Isocrate* du devoir du Prince et des sujets et les *Enseignements militaires de Cambyses à Cyrus* tirés de la Cyropédie, et encore d'autres dont parle du Verdier dans sa Bibliothèque.

26° Jean Talpin, sieur de S. Fère, Doyen de N. D. de la chapelle de Taillefer en Limousin, *La République chrestienne, contenant le vrai miroir et instruction du*

Prince chrestien pour bien et heureusement conduire ses mœurs et actions en l'administration et gouvernement d'un royaume, 1578.

27° *Préceptes royaux* de l'empereur Manuel Paléologue à Jean Paléologue son fils et successeur à l'empire, mis en français en 1582 et dédiés à Henri III, sans que le traducteur y mît son nom.

28° Pierre Brisson, sénéchal de Fontenay le Comte en Poitou, dédié à Henri III, l'*Instruction et Nourriture du Prince*, que Hierosme Osoris, portugais, évêque de Sylves en Algarve avait écrite et dédiée à Sébastien, roi de Portugal.

29° *Le gouvernement du bon Prince et l'office du parfait Capitaine*, composé en italien par Monnio Marcello Saya, traduit en français et dédié à Catherine de Médicis, en 1588.

30° En 1602, Jacques Gautier mit en français les *Aphorismes ou Sentences extraits des lettres tant espagnoles que latines d'Antoine Percs*, dédiés au confesseur du roi, René Benoist, doyen de la Faculté de théologie de Paris.

31° Mlle de Gournai. *Traité de l'éducation des enfants de France*, 1610 et *Abrégé d'institution pour le prince souverain* (qui ne sont pas à mespriser pour avoir esté composés par une fille ou sous son nom).

32° En 1603 fut traduit d'anglais en français le *Présent royal*, composé par Jacques, roi d'Angleterre, pour son fils le prince Henry.

33° Jean Talpin. La Police chrestienne et l'institution du Prince chrestien, 1608.

34° P. Mathieu, historiographe du roi, mit à la fin de l'histoire de Louis XI un petit recueil de *Maximes politiques* extraites de Comines.

35° En 1609, Jacques de la Fons composa un poème héroïque distingué par matières et chapitres et dédié à Mgr le Dauphin sous ce même nom de *Dauphin*, qui fut une institution faite exprès pour lui.

36° En 1612, le S. de Benevent, trésorier de France en Berri, mit de grec en français l'*Exhortation d'Agapel diacre de l'église de Constantinople à l'empereur Justinian* (dont les préceptes sont par nombres au français comme au grec pour ayder la mémoire).

37° En 1612, les *Remontrances de l'Empereur Basile à Léon son fils*, traduites de grec en français dès l'an 1580, furent derechef mises en la même langue par le commandement du roi Louis XIII (dont chaque précepte commençait par une lettre acrostique ou capitale, pour soulager ainsi la mémoire).

38° Jean Theveneau, avocat au Parlement. *Morales* adressées à Mgrs les Dauphin et duc d'Orléans, en 1607. Il y a un traité de l'*Institution du Prince*.

39° Le même fit en 1627 des *Discours politiques et moraux chrétiens sur les préceptes de St. Louis à Philippe son fils* (V. *supra*).

40° Balzac. *Le Prince*.

41° P. Fortin, seigneur de la Hoguette. *Le catéchisme royal*, à la suite de son *Testament* ou *Conseils* fidèles d'un bon père à ses enfants (dont il y a eu plusieurs éditions).

Brissaud
Professeur à la Faculté
de droit de l'Université de Toulouse.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(AVRIL ET MAI 1899)

RELATIONS INTERNATIONALES

Loi du 31 mars 1899 portant modification de la loi du 4 février 1895 relative à différents rapports de *droit international privé* entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Suède, et la Norvège et la Suisse. (*J. O.*, 9 avril, p. 2405). — DÉCRET de promulgation de la convention du 14 novembre 1896 et du protocole additionnel du 22 mai 1897 (*J. O.*, 19 mai, p. 3287).

La convention a trait aux communications d'actes judiciaires ou extrajudiciaires, aux commissions rogatoires, à la caution *judicatum solvi*, à l'assistance judiciaire gratuite, à la contrainte par corps.

Arrêté du ministre de l'agriculture, en date du 6 avril 1899, interdisant le transit en France, pendant la clôture de la chasse, des *cailles expédiées de l'étranger* pour l'étranger (*J. O.*, 10 avril, p. 2430).

Honduras. — RÉCEPTION, par le président de la République, de la lettre par laquelle S. Exc. le général Terencio Sieria lui notifie son élection à la présidence de la République du *Honduras* (*J. O.*, 11 avril, p. 2445).

Italie. — ARRÊTÉ du ministre de l'agriculture, en date du 8 avril 1899 rapportant l'arrêté du 12 avril 1892 en ce qui concerne le *bétail né et élevé en Sardaigne* (*J. O.*, 10 avril, p. 2430).

Russie. — LOI du 31 mars 1899 portant approbation de la convention intervenue entre la France et la Russie, relativement à l'exemption pour les Français en Russie et les Russes en France de la caution *judicatum solvi* et DÉCRET du 12 avril 1899 portant promulgation de la dite convention (*J. O.* 2 avril, p. 2.189 et 14 avril, p. 2516).

Aucun droit, caution ou dépôt ne seront exigés des sujets russes demandeurs principaux ou intervenants ayant à poursuivre une action en France ou dans les colonies françaises ni des Français en Russie.

Salvador. — RÉCEPTION par le président de la République, de la lettre par laquelle le général Tomas Regalado, président de la *République de Salvador*, lui notifie sa prise de possession du pouvoir exécutif (*J. O.*, 2 mai, p. 2909).

Uruguay. — RÉCEPTION par le président de la République, de la lettre par laquelle M. Juan L. Cuestas lui notifie son élection à la présidence de la *République orientale de l'Uruguay* (*J. O.*, 28 avril, p. 2821).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES.

Décret du 20 avril 1899, modifiant la nomenclature des tableaux A et C annexes au décret du 13 mai 1893 relatif à l'emploi des *enfants, des filles mineures et des femmes* aux travaux dangereux ou insalubres (*J. O.*, 28 avril, p. 2822).

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Rapport adressé au président de la République par le garde des sceaux sur le

compte général de l'administration de la *justice criminelle* en France et en Algérie pendant l'année 1896 (*J. O.*, 14 avril, p. 2509).

Il y a eu, en 1896, 3.550 accusés traduits en cour d'assises, dont 466 pour homicide volontaire ; 1.146 ont été acquittés, 1.306 condamnés à des peines correctionnelles et 1.098 à des peines afflictives et infamantes, dont 24 à mort ; 6 ont été exécutés ; 11 mineurs de 16 ans ont été envoyés dans les maisons de correction. Le nombre des condamnations pour homicide a augmenté, tandis que celui des condamnations pour viols, vols et abus de confiance diminuait.

Les tribunaux correctionnels ont jugé 188.761 affaires et 330.638 prévenus ; il y a diminution des délits de chasse, de pêche, des vols, et augmentation des escroqueries et coups et blessures. Les délits commis par les débitants de boissons ont été de 584. Les poursuites contre les mineurs de 16 ans diminuent; 5 635 pour les garçons et 938 pour les filles; de même pour les mineurs de 16 à 21 ans : 27.044 garçons et 3.386 filles ont été poursuivis.

Il y a eu 1.395 récidivistes criminels et 97 271 récidivistes correctionnels; 24.117 prévenus ont bénéficié de la loi de sursis.

13.553 condamnés correctionnels ont interjeté appel ; 1.203 ont été intimés ; il y a eu 780 pourvois en matière criminelle, 2.731 en matière correctionnelle, 45 en matière de simple police, 119 pour règlement de juges, 6 pour suspicion légitime, 6 en revision, 3.346 arrêts ont été rendus dont 3 en revision.

En Algérie, les cours d'assises ont jugé 581 affaires, dont 387 assassinats et meurtres : il y a eu 837 accusés dont 733 indigènes et 40 français. 294 accusés ont été acquittés, 21 condamnés à mort, dont 5 exécutés, 43 condamnés aux travaux forcés à perpétuité, 155 aux travaux forcés à temps, 115 à la réclusion, 206 à l'emprisonnement. Les tribunaux correctionnels ont connu de 13.895 affaires, dont 4.577 vols. Sur 18.293 prévenus, 13.745 sont indigènes, 2.171 français. Il y a eu 10 p. 100 d'acquittements, 517 prévenus ont bénéficié de la loi de sursis ; 2.894 étaient en état de récidive. Les juges de paix à compétence étendue ont prononcé 4.127 jugements contre 5.497 inculpés ; les tribunaux de simple police ont jugé 71.210 prévenus, impliqués dans 51.970 affaires.

Le garde des sceaux constate un déclin sensible de la criminalité.

Décret du 8 mai 1899, précédé d'un rapport des ministres des colonies et de la justice, portant règlement d'administration publique sur le régime des concessions de terrains à accorder aux *relégués* dans les colonies pénitentiaires (*J. O.*, 11 mai, p. 3117).

Les concessions sont accordées, par décision du gouverneur en conseil privé, aux relégués individuels ou collectifs qui justifient d'un dépôt de garantie ou d'un pécule suffisant, et contre le paiement d'une rente annuelle et perpétuelle fixée par la décision. Les dépenses occasionnées par la mise en concession sont supportées par l'Etat qui donne en outre une première mise d'outils aratoires.

Les concessions ne deviennent définitives qu'après 7 ans, et pour les relégués individuels seulement. Le concessionnaire peut alors se libérer de la rente en payant un capital fixé par la décision d'envoi en concession. Un titre de propriété est établi qui est enregistré et transcrit ; l'administration pénitentiaire doit faire prendre dans les 45 jours une inscription assurant le privilège de l'Etat pour le recouvrement des sommes dues par le concessionnaire. A défaut de paiement de la rente, le concessionnaire est déchu et les biens font retour au domaine pénitentiaire, francs et quittes de toutes dettes et charges, sauf le maintien pour trois ans des baux ayant acquis date certaine. En cas de décès les biens passent aux enfants résidant dans la colonie, la veuve succède pour moitié en usufruit. A défaut d'enfants ou descendants résidant dans la colonie, la veuve y résidant succède, à son défaut les frères et sœurs ou descendants d'eux qui résident. Si aucun de ces successibles ne réside dans la colonie, les biens font retour au domaine pénitentiaire.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE.

Loi du 31 mars 1899, ayant pour but l'institution des caisses régionales de *crédit agricole mutuel* et les encouragements à leur donner ainsi qu'aux sociétés et aux banques locales de crédit agricole mutuel (*J. O.*, 1er avril, p. 2165).

L'avance de 40.000.000 et la redevance annuelle à verser au Trésor par la Banque de France sont attribuées à titre d'avances sans intérêts à ces caisses, qui escomptent les effets souscrits par les membres des sociétés locales et endossés par ces sociétés et font des avances à ces sociétés pour la constitution de leur fonds de roulement. Toutes autres opérations leurs sont interdites. La répartition des avances est faite par le ministre de l'agriculture sur l'avis d'une commission composée du ministre, de deux sénateurs, trois députés, un conseiller d'Etat, un conseiller à la Cour des comptes, le gouverneur de la Banque de France, deux fonctionnaires du ministère des finances, six délégués des sociétés, et trois membres du conseil supérieur de l'agriculture.

Le montant des avances limitées à une durée maxime de cinq ans et renouvelables, ne peut excéder le montant du capital versé en agios.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Rapport adressé le 3 février 1899, au président de la République par la com-

mission de surveillance des *banques coloniales* sur les opérations de ces établissements pendant l'exercice 1897-1898 (*J. O.*, 1er avril, p. 2166).

Il y a diminution du mouvement général des affaires sur l'exercice précédent pour les banques de la Martinique (7 918.123,02), la Guadeloupe (15.876 835,34), la Guyane (14.682,80), du Sénégal (3.843.815,64), et augmentation pour celles de la Réunion (1.362.172,09), et de l'Inde-Chine (54.957.353,48).

Décret du 9 avril 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant admission des *secrétaires généraux des anciennes directions de l'intérieur* dans le cadre des administrateurs coloniaux (*J. O.*, 11 avril, p. 2448).

Décret du 13 avril 1899 limitant à vingt ans de services consécutifs pour les colonies françaises les conditions du décret du 16 juillet 1886 relatif aux *médailles d'honneur des ouvriers et employés* (*J. O.*, 20 avril, p. 2664).

Décret du 20 avril 1899, précédé d'un rapport des ministres de la guerre et des colonies, relatif au *personnel du génie* mis à la disposition du département des colonies pour le service des travaux publics (*J. O.*, 24 avril, p. 2741).

Décret du 9 mai 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le décret du 7 janvier 1890, portant organisation du *corps de santé* des colonies (*J. O.*, 19 mai, p. 3292).

Sont dispensés de la période de séjour aux colonies, exigée pour passer au grade supérieur, les officiers titulaires d'une chaire de professeur dans une Université de l'Etat.

Décret du 13 mai 1894, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif *aux directions des douanes* des colonies (*J. O.*, 25 mai, p. 3420).

Création au titre colonial du grade de directeur qui n'existait jusqu'à présent que dans le cadre de la métropole.

Algérie. — Décret du 24 mars 1899, faisant application à l'Algérie, avec des dispositions additionnelles, de la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels (*J. O.*, 9 mai, p. 3043).

Décret du 13 avril 1899, faisant application à l'Algérie du décret du 22 février 1896, relatif aux *retenues opérées sur le salaire des cantonniers* (*J. O.*, 21 avril, p. 2685).

Congo. — Décrets du 28 mars 1899, précédés des rapports du ministre des colonies, relatifs ; 1° au régime forestier, 2° au régime de la propriété foncière, 3° au régime des terres domaniales au *Congo français* (*J. O.*, 2 avril, p. 2196).

Le déboisement des bois particuliers est soumis aux mêmes limitations que celui des bois domaniaux.

Le reboisement peut être rendu obligatoire.

Le décret sur le régime de la propriété foncière, en cent articles, est un véritable code de la propriété foncière qui applique un système analogue à celui des législations fondées sur l'act Torrens.

Le décret sur le régime des terres domaniales affirme le droit supérieur de l'Etat sur les terres domaniales du Congo français, tout en attribuant les produits domaniaux au budget local à titre de subvention pour les dépenses de la colonisation. Il détermine dans quelles conditions ces terres pourront être aliénées, dans quelles limites elles pourront être concédées en jouissance temporaire.

Décret du 22 avril 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant détaxe, à leur entrée en France des *cafés et des cacaos* originaires du Congo français (*J. O.*, 30 avril, p. 2863).

Cochinchine. — Décret du 30 avril 1899, portant assimilation du *personnel comptable* du secrétariat général de la Cochinchine pour la pension de retraite *J. O.*, 9 mai, p. 3045).

Inde. — Décret du 25 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant rétablissement du corps des *Cipahis de l'Inde* (*J. O.*, 8 avril, p. 2.381).

Indo-Chine. — Décret du 19 avril 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies plaçant l'administration du *Laos* sous l'autorité d'un résident supérieur (*J.O.*, 11 mai, p. 3122).

La région du Laos, jusqu'ici divisée en deux circonscriptions distinctes administrées chacune

par un commandant supérieur, est placée désormais sous la direction d'un chef unique assimilé pour le traitement, les frais de représentation, la retraite, les indemnités de route et de séjour aux résidents supérieurs au Tonkin, en Annam et au Cambodge.

Décret du 20 avril 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies autorisant l'ouverture des *travaux des voies ferrées* de Hanoï à Viah et de Haïphong à Viétri (*J. O.*, 21 avril, p. 2698).

Madagascar. — Décret du 28 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies portant *concessions de terres à Madagascar* à la compagnie coloniale et des mines d'or de Suberbieville et de la côte ouest de Madagascar (*J. O.*, 20 avril p. 2666).

Rapport d'ensemble du général Galliéni sur la *situation générale de Madagascar* (*J. O.*, 6 mai, p. 2989 ; 8 mai, p. 3027 ; 12-13 mai, p. 3154 ; 14 mai, p. 3184 ; 16 mai. p. 3234 ; 18 mai, p. 3269 ; 19 mai, p. 3294 ; 20 mai p. 3318 : 21 mai, p. 3354 ; 22-23-24 mai, p. 3395 ; 25 mai, p. 3420 ; 26 mai, p. 3444 ; 27 mai, p. 3479 ; 28 mai, p. 3520 ; 29 mai, p. 3541 ; 30 mai, p. 3564 ; 31 mai, p. 3668).

Renseignements sur la pacification, l'affranchissement des esclaves, la question religieuse, l'administration centrale, provinciale et communale, les services du contrôle financier, de la justice, des postes et télégraphes, de la milice, de santé, des imprimeries officielles, des travaux géographiques, des travaux publics, des bâtiments civils, des transports civils, de l'enseignement, sur le développement économique, les chambres consultatives, les bureaux de renseignements, la main-d'œuvre libre, sur la nécessité d'employer la main-d'œuvre pénale, sur l'agriculture, l'élevage, les jardins d'essais sur le commerce, le régime douanier, la navigation, l'industrie, les routes, le canal des Pangalanes, le chemin de fer de Tananarive à la mer, la colonisation. (*A suivre*).

Martinique. — Décret du 16 mai 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant approbation de la délibération du conseil général de la Martinique diminuant les droits d'*octroi de mer* sur les verreries et cristaux (*J. O.*, 30 mai, p. 3666).

Sénégal. — Décret du 28 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *exemption du timbre de connaissement* pour les transports par mer pour le petit cabotage au Sénégal (*J. O.*, 30 avril, p. 2863).

Soudan. — Décret du 28 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies modifiant la composition du *conseil d'administration du Soudan français* (*J. O.*, 30 avril, p. 2864).

Le chef du service commercial et agricole du Soudan français est appelé à faire partie du conseil d'administration de la colonie.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE.

Décret du 1er avril 1899, accordant le bénéfice du régime de l'admission temporaire aux *sucres employés dans la fabrication des savons transparents* destinés à l'exportation (*J. O.*, 7 avril, p. 2326).

Décret du 8 avril 1899, complétant le tableau B annexé au décret du 7 juillet 1897 et contenant la liste des industries autorisées à recevoir en franchise des *sels neufs dénaturés* (*J. O.*, 19 avril, p. 2637).

Déclaration générale de la *cour des comptes* en date du 28 avril 1899, sur la situation définitive de l'exercice 1897 (*J. O.*, 15 mai, p. 3206).

Décret du 19 mai 1899, portant addition au tableau A annexé au décret du 7 juillet 1897, contenant la liste des industries autorisées à recevoir des *sels neufs* en franchise de la taxe de consommation (*J. O.*, 26 mai, p. 3442).

Loi du 30 mai 1899, portant fixation du *budget général* des dépenses et des recettes de l'exercice 1899 (*J. O.*, 31 mai, p. 3585).

Dispositions particulières de la loi du budget les plus importantes : Droit sur les bières remplaçant l'impôt tel qu'il était établi par la législation actuelle (art. 6 à 17). Vr aussi décret du 30 mai 1889) ; — Prélèvements auxquels sont assujettis, au profit du Trésor, les salaires des conservateurs des hypothèques (art. 18) ; — Contribution des colonies aux dépenses civiles et militaires qu'elles occasionnent à l'État et aux charges générales de l'État (art 19) ; — Dispositions sur la publicité faite sur les boites d'allumettes (art. 22) ; — Autorisation au profit des Universités de la perception des rétributions pour études et examens en vue des titres scientifiques institués par elles (art. 23) ; — Remplacement de l'article 81 de la loi de finances

du 13 avril 1898, accordant des indemnités dans le cas de saisie de viande et d'abatage d'animaux pour cause de tuberculose (art. 41), etc., etc.

Décret du 30 mai 1899, déterminant les obligations complémentaires et de détail auxquelles sont tenus les *brasseurs* par application de l'article 14 de la loi de finances du 30 mai 1899 (*J. O.*, 31 p. 3658).

Discours prononcés par M. le procureur général, et M. le premier président à l'Audience solennelle de la cour des comptes du 28 avril 1899 (*J.O.*, 6 mai, p. 2987).

Le discours du procureur général renferme d'intéressants détails sur les comptes des fabriques et consistoires. La Cour, après avoir laissé aux comptables toute latitude pour la première application de la législation nouvelle, est entrée dans la voie de la sévérité vis-à-vis des quelques trésoriers qui se refusent de parti pris à satisfaire à la loi de 1892. Elle leur a appliqué le maximum de l'amende, soit 500 fr. par compte et par mois de retard. Les pourvois des trésoriers de fabriques condamnés à l'amende par les conseils de préfecture se multiplient. Il y en a 660 au rôle.

Le premier président a particulièrement insisté sur les longs et déplorables retards apportés par les Chambres au vote de la loi de règlement du budget. On en est actuellement aux exercices 1889 et 1890 pour lesquels la Cour a rendu ses déclarations il y a huit années. En Angleterre le règlement des budgets apparaît au bout de 15 à 16 mois, et, de la sorte, les responsabilités sont effectives.

Le discours du premier président touche aussi à la question des commissions de vérification des comptes des ministres.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 1er avril 1899, précédé d'un rapport des ministres de la marine et des colonies, relatif aux *points d'appui de la flotte* aux colonies (*J. O.*, 3-4-5 avril, p. 2222).

Le décret détermine les lieux qui sont déclarés dès maintenant points d'appui de la flotte aux colonies et règle les rapports du commandant du point d'appui, qui dépend du ministre de la marine, avec le commandant supérieur des troupes, qui relève du ministre des colonies, ainsi qu'avec les deux ministres précités. En temps de guerre le commandant du point d'appui dépend directement du commandant supérieur des troupes.

Arrêté du ministre de la marine, en date du 14 avril 1899, modifiant l'arrêté du 21 juin 1893, relatif aux examens pour les emplois de commis et de magasinier du *personnel administratif secondaire de la marine* (*J. O.*, 16 avril, p. 2588).

Décret du 19 avril 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant réorganisation provisoire de l'*inspection des services administratifs* de la marine, et **arrêtés** conformes du ministre de la marine en date des 19 et 20 avril 1899 (*J. O.*, 21 avril, p. 2693).

Loi du 2 mai 1899, concernant : 1° les *officiers militaires de divers corps de la marine*, les mécaniciens du commerce et les maîtres au cabotage ; 2° l'engagement volontaire, pendant la durée de la guerre, de diverses catégories du personnel de la marine (*J. O.*, 4 mai, p. 2945).

Les six titres de la loi traitent des officiers de marine auxiliaires, des officiers mécaniciens auxiliaires, des ingénieurs, médecins et commissaires auxiliaires, du rappel des mécaniciens du commerce non officiers auxiliaires et des maîtres au cabotage, de l'engagement volontaire et éventuel, pour la durée de la guerre, de diverses catégories du personnel de la marine.

Décret du 12 mai 1899 portant modifications aux territoires des 6e et 7e subdivisions de la 11e *région de corps d'armée* (*J. O.*, 16 mai, p. 3229).

Décret du 20 mai 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, concernant les *maîtres principaux et entretenus* des arsenaux et les conducteurs principaux et conducteurs de travaux hydrauliques (*J. O.*, 22-23-24 mai, p. 3387).

Décret du 26 mai 1899 précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif aux *dénominations des grades des corps assimilés* de la marine (*J. O.*, 28 mai, p. 3518).

Décret du 28 mai 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant *transfert aux archives nationales* des archives de la marine qui n'offrent plus qu'un caractère historique (*J. O.*, 29 mai, p. 3539).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 28 mars 1899, précédé d'un rapport du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, relatif aux subventions de l'Etat pour la construction ou l'appropriation des *établissements d'enseignement primaire* (*J. O.*, 20 avril, p. 2663).

Les communes qui désirent obtenir des subventions de l'Etat pour la construction ou l'appropriation des établissements d'enseignement primaire doivent s'engager à inscrire pendant une période de trente ans, au nombre des dépenses obligatoires, les dépenses qui leur incombent pour l'entretien de ces établissements.

Arrêté du ministre du commerce, en date du 25 mai 1899, relatif à l'attribution des bourses de l'Etat dans les *écoles pratiques de commmerce et d'industrie* (*J. O.*, 28 mai, p. 3516).

POLICE

Décret du 10 mars 1899, et **circulaire** du ministre des travaux publics du 10 avril 1899, relatif à la *circulation des automobiles* (*J. O.*, 24 avril, 2518).

Le décret exige que les automobiles satisfassent, en ce qui concerne les appareils moteurs, les organes de transmission, de freinage et de conduite à certaines prescriptions (art. 2, 3, 4, 5, 6). La constatation en est faite par un fonctionnaire des mines délégué à cet effet. Les intéressés peuvent faire appel de sa décision au ministre des travaux publics qui statue après avis de la commission centrale des machines à vapeur.

La mise en circulation sur les voies publiques doit être précédée d'une déclaration adressée au préfet du département où il réside par le propriétaire. Cette déclaration suffit pour toute la France.

Nul ne peut construire un automobile s'il n'est porteur d'un certificat de capacité délivré par le préfet du département de sa résidence sur l'avis favorable du service des mines.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Arrêté du ministre du commerce, en date du 29 mars 1899, déterminant les bases des cautionnements que doivent constituer les sociétés d'assurances contre les *accidents du travail* (*J. O.*, 2 avril, p. 2190).

La première année : 400.000 fr. et les années ultérieures 2 p. 0/0 du total des salaires ayant servi de base aux assureurs pendant la dernière année, avec minimum de 400.000 fr., et maximum de 2 millions. Il y a des dispositions spéciales pour les sociétés n'assurant que des ouvriers d'une même profession ou de plusieurs professions présentant un risque identique, pour ceux dont les statuts stipulent que les capitaux constitutifs de toutes les rentes ou indemnités doivent être versés à la caisse nationale des retraites (réduction du cautionnement de moitié), et pour les sociétés étrangères (majoration de 50 p. 100).

Arrêté du ministre du commerce en date du 30 mars 1899 déterminant :

1° Les groupements d'industries en ce qui concerne les sociétés mutuelles d'assurances contre les *accidents du travail*; — 2° Les primes prévues aux décret et arrêté relatifs aux mêmes sociétés; 3° le barême minimum pour la vérification des réserves mathématiques de ces sociétés (*J. O.*, 2 avril, p. 2190 et 2192, et 8 avril, p. 2373).

Arrêté du ministre du commerce, en date du 30 mars 1899, déterminant les conditions de recrutement des *commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurances contre les accidents du travail* (*J. O.*, 2 avril, p. 2192).

Les commissaires contrôleurs se recrutent par la voie du concours. Nul candidat ne peut être admis à prendre part à plus de deux concours.

Nul ne peut être nommé commissaire contrôleur qu'après un stage d'une année dans les fonctions de commissaire contrôleur adjoint.

Pour permettre l'exécution du service de l'application de la loi, un concours sur titres est ouvert, jugé par une commission constituée comme celle du concours ordinaire. Le ministre ne peut nommer dans ces conditions exceptionnelles que trois commissaires-contrôleurs et deux commissaires-contrôleurs adjoints.

Arrêté du ministre du commerce, en date du 9 avril 1899, fixant le cadre et

les conditions d'avancement des *commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurances* contre les accidents du travail (*J. O.*, 10 avril, p. 2429).

L'arrêté fixe les émoluments, les conditions d'avancement, les mesures disciplinaires.

Décret du 2 mai 1899, précédé d'un rapport du ministre du commerce instituant une commission consultative en vue de l'application de l'art. 5 de la loi du 9 avril 1898, sur la responsabilité des *accidents du travail* (*J. O.*, 3 mai, p. 2925).

La commission a principalement pour mission de résoudre les difficultés soulevées par l'application de la loi du 9 avril 1898, particulièrement en ce qui concerne les rapports entre le ministère du commerce qui a mission de surveiller l'application générale de la loi et le département de l'intérieur qui a dans ses attributions l'exécution de la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels.

Arrêté du ministre du commerce en date du 7 mai 1899, complétant les arrêtés des 29 et 30 mars 1899, relatifs aux sociétés d'assurances contre les *accidents du travail* (*J. O.*, 8 mai, p. 3010).

Le cautionnement prévu par l'art. 2 du décret du 28 février 1899, est réduit pour les sociétés d'assurances dont les statuts limitent les opérations aux exploitations agricoles, viticoles et forestières, ainsi qu'aux entreprises industrielles y annexées, sous condition que ces dernières ne soient pas assujetties à la patente et fassent l'objet de polices spéciales.

Première année de fonctionnement : 40.000 fr. et 20.000 fr. pour le cas spécifié par l'art. 3 de l'arrêté du 29 mars 1899.

Années ordinaires : Somme correspondant à 0,10 centimes par hectare d'immeubles agricoles et à 2 p 0/0 du total des salaires assurés dans les entreprises annexes.

Table de mortalité et tarifs établis par la caisse nationale des retraites pour l'exécution de la loi du 9 avril 1898 sur les *accidents du travail* (*J. O.*, 10 mai, p 3070).

Décret du 10 mai 1897, conférant au comité consultatif des assurances contre les *accidents du travail* la gestion de certaines caisses de secours constituées en vertu de l'article 6 de la loi du 9 avril 1898 (*J. O.*, 11 mai, p. 3120).

Le décret donne au comité consultatif des assurances contre les accidents du travail les attributions conférées au conseil général des mines et aux ingénieurs des mines par le titre III de la loi du 29 juin 1894. Il s'agit des caisses de secours constituées dans les industries autres que les mines, minières et carrières en vertu de l'article 6 de la loi du 9 avril 1898.

Arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 16 mai 1899, relatif aux statuts-types à insérer dans les statuts des *sociétés de secours mutuels* qui se proposent de contracter avec les chefs d'entreprises dans les conditions prévues à l'art. 5 de la loi du 9 avril 1898 (*J. O*, 17 mai, p. 3249).

L'arrêté règle les clauses qui doivent être insérées dans les conventions qui interviennent entre les sociétés de secours mutuels et les chefs d'entreprise pour le cas d'accidents dont seraient victimes les ouvriers employés par ces derniers lorsqu'ils font partie de sociétés de secours mutuels ou qu'ils y sont affiliés, avec leur consentement, par leurs employeurs. Les clauses se réfèrent aux allocations que doivent payer les chefs d'entreprise aux sociétés qui se chargent de solder en cas d'accidents entraînant une incapacité temporaire ou permanente de travail ou même la mort, les frais de maladie et l'indemnité journalière ou partie seulement de cette indemnité.

Loi du 24 mai 1899 étendant, en vue de l'application de la loi du 9 avril 1898, les opérations de la *caisse nationale d'assurances en cas d'accidents* (*J. O.*, 25 mai, p. 3413).

Les opérations de cette Caisse sont étendues aux risques prévus par la loi du 9 avril 1898, pour les accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente, absolue ou partielle.

La loi du 9 avril 1898 ne sera appliquée qu'un mois après le jour où la Caisse aura publié ses tarifs au *Journal Officiel*, et admis les industriels à contracter des polices et où ces tarifs auront été approuvés par décret. En aucun cas cette prorogation ne pourra excéder le 1er juillet 1899.

Décret du 26 mai 1899, approuvant les tarifs établis par la *caisse nationale d'assurances en cas d'accidents* en conformité de la loi du 24 mai 1899, tarif maximum des primes à payer par 100 francs de salaires pour assurer les risques des accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente, absolue ou partielle (*J. O.*, 27 mai, p. 3475).

Le tableau des tarifs est accompagné d'une note sur le fonctionnement de la caisse en ce qui concerne l'application de la loi du 24 mai 1899.

La caisse garantit le payement des rentes et pensions à accorder aux victimes d'accidents ou à leurs ayants droit. Elle garantit en outre, à la demande du souscripteur, le payement des frais funéraires, des indemnités journalières et des frais médicaux et pharmaceutiques dus à la suite d'accidents mortels, ou d'accidents ayant entraîné une incapacité permanente. Elle ne couvre, en aucun cas, les frais et indemnités résultant de l'incapacité temporaire.

Arrêté du ministre du commerce en date du 9 avril 1899, affectant aux bonifications spéciales prévues par la loi de finances du 13 avril 1898, une somme de 300.000 fr. sur le crédit ouvert pour la répartition de *majorations de rentes* instituées par la loi du 31 décembre 1895 (*J. O.*, 12 avril, p. 2469).

Ces bonifications spéciales sont aussi attribuées aux parents ayant élevé plus de trois enfants.

Décret du 5 mai 1899, portant règlement d'administration publique sur l'élection des représentants des *sociétés de secours mutuels* au conseil institué par la loi du 1er avril 1898 (*J. O.*, 9 mai, p. 3042).

La désignation des délégués peut être attaquée dans un délai de cinq jours devant le juge de paix, soit par les membres de la Société, soit par le maire, dans la forme et les conditions prévues à l'article 6 de la loi du 1er avril 1898.

Les élections des représentants peuvent être attaquées par tout électeur devant le ministre de l'Intérieur dans un délai de dix jours à partir de la publication des résultats de l'élection au *Journal Officiel*. La decision du ministre ne peut être attaquée devant le conseil d'Etat que dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Faute par le ministre d'avoir statué dans le délai d'un mois, la réclamation est considérée comme rejetée et peut être portée devant le conseil d'Etat statuant au contentieux.

Rapport adressé au Président de la République par le ministre du commerce sur l'application, en 1898, de la loi concernant les *habitations à bon marché* (*J. O.*, 19 mai, p. 3281).

Il y a actuellement pour toute la France 88 comités répartis entre 50 départements.

Il n'y a que 55 comités qui aient adressé au conseil supérieur un rapport de leurs travaux.

Ces rapports sont analysés et quelques-uns renferment des constatations et des vœux intéressants pour l'application, l'interprétation ou la réforme de la loi.

Il s'est formé une *Société de crédit des habitations à bon marché*, au capital de 500.000 fr. destinée à servir d'intermédiaire entre les Sociétés locales de construction et la caisse des dépôts et consignations. Le rapport indique le mode de fonctionnement de cette société.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 15 mars 1899, déterminant les conditions à remplir par les candidats à l'emploi de *commissaire de surveillance administrative* des chemins de fer (*J. O*, 9 avril, p. 2406).

Arrêté du ministre des travaux publics en date du 21 mars 1899, déterminant les conditions à remplir par les candidats à l'emploi *d'inspecteur particulier de l'exploitation commerciale* des chemins de fer (*J. O.*, 9 avril, p. 2407).

Loi du 22 avril 1899 approuvant une convention passée entre l'Etat et la *compade P. L. M.* (modification du compte d'exploitation partielle (*J. O.*, 23 avril, p. 2725).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 1er avril 1899, établissant une taxe additionnelle sur les *mandats de poste* émis par les bureaux français du Maroc, de Constantinople, de Salonique et de Mersina à destination de la France et de diverses possessions françaises (*J. O.*, 11 avril, p. 2446).

Algérie. — Décret du 20 mai 1899, portant réduction de la surtaxe additionnelle de change sur les *mandats-poste* émis en Algérie (*J. O.*, 22-23-24 mai, p. 3383).

Ceylan. — Notification de l'adhésion du cabinet anglais pour la colonie de Ceylan, à l'arrangement international du 15 juin 1897, concernant l'échange des lettres et les *boîtes avec valeurs déclarées* (*J. O.*, 22-23-24 mai, p. 3381).

Colonies anglaises et allemandes. — Décret du 25 avril 1899 portant ré-

duction de la taxe applicable aux *colis postaux* à destination de diverses colonies anglaises et allemandes (*J. O.*, 30 avril p. 2855).

Portugal. — Décret du 17 mai 1894 portant approbation de l'arrangement signé à Lisbonne le 3 mars 1899, ayant pour objet la réduction des *taxes des télégrammes destinés à la publicité*, échangés entre la France et le Portugal par la voie d'Espagne (*J. O.*, 19 mai, p. 3288).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 29 avril 1899, précédé d'un rapport du ministre du commerce relatif à la nomination des comités d'installation de l'Exposition universelle de 1900, spécialement chargés dans chaque classe de la préparation des *expositions centennales* (*J. O.*, 1er mai, p. 2877).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcés le 6 avril 1899 par le *président de la République* à Montélimar (*J. O.*, 7 avril, p. 2333).

Discours prononcés le 21 mai 1899 par le *président de la République* et par le *président du conseil* à l'inauguration à Dijon du monument de Carnot (*J. O.*, 22-23-24 mai, p. 3391).

Discours prononcé par M. H. Roujon, directeur des beaux-arts, aux obsèques de M. *le marquis de Chennevières*, directeur honoraire des beaux-arts (*J. O.*, 6 avril, p. 2309).

Discours prononcés le 8 avril 1899 à la séance de clôture du congrès des sociétés savantes par MM. *Héron de Villefosse*, président du Congrès (*J. O.*, 11 avril, p. 2451) ; *Baillaud* (*J. O.*, 12 avril, p. 2473) ; *Gaston Pâris* (*J. O.*, 14 avril, p. 2524).

Discours prononcés, le 9 avril 1899, par MM. *Viger*, ministre de l'agriculture et *Guillain*, ministre des colonies, à l'inauguration à Lille de l'Institut Pasteur et du monument élevé à la mémoire de Pasteur (*J. O.*, 11 avril, p. 2449).

Discours prononcé au Puy, le 9 avril 1899, par M. *Dupuy*, président du conseil (*J. O.*, 13 avril, p. 2495).

Discours prononcé par le directeur des beaux-arts aux *obsèques de M. Pailleron*, de l'Académie française (*J. O.*, 23 avril, p. 2730).

Discours prononcé le 24 avril 1899, par M. *Krantz*, ministre des travaux publics, à l'inauguration de la statue de J. Ferry à Tunis (*J. O.*, 26 avril, p. 2781).

Discours prononcé le 30 avril 1899 par le directeur des beaux-arts, à l'inauguration du monument de *Pierre Dupont*, à Lyon (*J. O.*, 2 mai, p. 2911).

Discours prononcés le 14 mai 1899 par MM. *Fallières*, président du Sénat, et *Ch. Dupuy*, président du conseil, à l'inauguration du monument de Floquet (*J. O.*, 16 mai, p. 3232).

Discours prononcé le 14 mai 1899, par M. *Viger*, ministre de l'agriculture, à la distribution de récompenses du concours régional agricole d'Arles (*J. O.*, 17 mai, p. 3252).

Discours prononcé par M. *Leygues*, ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, aux obsèques de M. Francisque Sarcey (*J. O.*, 19 mai. p. 3293).

Discours prononcé le 14 mai 1899, par M. *J. Legrand*, sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur, à l'inauguration de l'hôtel-de-ville de Montdidier (*J. O.*, 19 mai, p. 3293).

Discours prononcé par le directeur des beaux-arts, aux obsèques du *comte*

Delaborde, secrétaire perpétuel honoraire de l'Académie des beaux-arts (*J. O.*, 21 mai, p. 3353).

Discours prononcé le 23 mai 1899, par M. *de Fourcaud*, membre du conseil supérieur des beaux-arts, à la réunion des sociétés des beaux-arts des départements (22-23-24 mai, p. 3401).

Discours prononcé le 28 mai 1899 par M. *Viger*, ministre de l'agriculture, à la distribution des récompenses du concours régional agricole de Carcassonne (*J. O.*, 31 mai, p. 3666).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

AVRIL ET MAI 1899.

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Accidents du travail. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., tendant à étendre les opérations de la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents aux — Séance du 20 mai (*J. O.*, 21 mai, p. 511).

Afrique. — Adoption (urgence) des projets de loi relatifs à la délimitation des possessions françaises en — Séance du 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 684).

Budget de 1899. — Discussion générale. — Séances des12 mai (*J. O.* 13 mai, p. 391) ; 13 mai (*J.O.*, 14, p. 406).

Budget des affaires étrangères. — Séance du 13 mai (*J. O.*, 14 mai, p. 415); 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 451).

Budget de l'agriculture. — Séances des 18 mai (*J. O.*, 19 mai, p. 479) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 679 et 694).

Budget de l'Algérie. — Séances des 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 462) ; 18 mai (*J.O.*, 19 mai, p. 476 et 491) ; 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 563 et 579) ; 30 mai, (*J. O.*, 31 mai, p. 680, 694 et 696).

Budget des beaux-arts. — Séances des 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 471) ; 18 mai (*J. O.*, 19 mai, p. 475) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 676).

Budget de la caisse des invalides de la marine. — Séances des 19 mai (*J. O.*, 20 mai, p. 509) ; 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p, 563).

Budget de la caisse nationale d'épargne. — Séance du 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 454).

Budget des chemins de fer de l'Etat. — Séance du 23 mai (*J. O.*, 24 mai, p. 554).

Budget du chemin de fer et port de la Réunion. — Séance du 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 457).

Budget du chemin de fer du Soudan. — Séance du 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 457).

Budget des colonies. — Séance du 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 454).

Budget du commerce. — Séances des 13 mai (*J. O.*, 14 mai, p. 415) ; 15 mai (*J. O.*, 16, p. 419).

Budget des cultes. — Séance du 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 461).

Budget de l'école des arts et manufactures. — Séance du 15 mai (*J. O.*, 16 mai, p. 421).

Budget des finances. — Séances des 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 563) ; 26 mai (*J. O.*, 27 mai, p. 636) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 674 et 692).

Budget de la guerre. — Séances des 20 mai (*J. O.*, 21 mai, p. 514) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 675).

Budget de l'imprimerie nationale. — Séance du 16 mai (*J. O.*, 17 mai, p. 439).

Budget de l'instruction publique. — Séances des 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 463) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 676 et 692).

Budget de l'intérieur. — Séance du 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 457).

Budget de la justice. — Séance du 16 mai (*J. O.*, 17 mai, p. 433).

Budget de la Légion d'honneur. — Séance du 16 mai (*J. O.*, 17 mai, p. 439).

Budget de la marine. — Séances des 19 mai (*J. O.*, 20 mai, p. 495) ; 26 mai (*J. O.*, 27 mai, p. 638) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 675).

Budget des monnaies et médailles. — Séance du 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 578).

Budget des postes et des télégraphes. — Séances des 16 mai (*J. O.*, 17 mai, p. 439) ; 17 mai (*J. O.*, 18 mai, p. 452) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 676, 693 et 696).

Budget des travaux publics. — Séances des 20 mai (*J. O.*, 21 mai, p. 520) ; 23 mai (*J. O.*, 24 mai, p. 533) ; 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 558) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 679 et 694).

Loi de finances. — Séances des 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 588) ; 25 mai (*J. O.*, 26 mai, p. 592) ; 26 mai (*J. O.*, 27 mai, p. 624) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 680, 695 et 696).

Interpellations et questions. Résolutions.

Accidents. — Interpellation de M. Félix Martin sur la date de la mise en vigueur de la loi sur les — Séance du 15 mai (*J. O.*, 16 mai, p. 421).

Département de la Seine. — Question adressée à M. le ministre des finances par M. Bassinet sur le remboursement des sommes dues par l'Etat au — Séance du 18 mai (*J. O.*, 19 mai, p. 478).

Guadeloupe. — Interpellation de M. Isaac sur les incendies de la — Séance du 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 654).

Grève des facteurs. — Question adressée par M. Ratier au sous-secrétaire d'Etat des postes et des télégraphes sur la — Transformation ou interpellation). — Séance du 18 mai (*J. O.*, 19 mai, p. 484).

Pêche maritime. — Interpellation de MM. de Lamarzelle, Halgan et Le Roux au sujet de l'emploi dans la — de filets à grandes dimensions. — Séance du 19 mai (*J. O.*, 20 mai, p. 498).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Accidents du travail. — Discussion de l'urgence et renvoi à la commission de prévoyance des propositions de loi de MM. Gauthier de Clagny, Plichon et Graux tendant à proroger l'application de la loi sur les — Séance du 2 mai (*J. O.*, 3 mai, p. 1271).

— Adoption (urgence) du projet de loi tendant à étendre aux — les opérations de la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents. — Séances des 15 mai (*J. O.*, 16 mai, p. 1362) ; 16 mai (*J. O.*, 17 mai, p. 1381).

Afrique. — Adoption (urgence) des projets de loi relatifs à la délimitation des possessions françaises en — Séance du 12 mai (*J. O.*, 13 mai, p. 1353).

Budget de 1899. — Adoption du projet de loi, modifié par le Sénat, portant fixation du — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1495) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1519).

Budget des affaires étrangères. — Séance du 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1497).

Budget de l'agriculture. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1508) ; 30 mai, *J. O.* 31 mai p. 1523 et 1527).

Budget de l'Algérie. — Séances des 29 mai (*J. O.* 30 mai, p. 1509) : (*J. O.* 31 mai p. 1523 et 1528).

Budget des beaux-arts. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1498) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1522).

Budget des colonies. — Séance du 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1508).

Budget du commerce. — Séance du 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1499).

Budget des finances. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1496) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1521 et 1527).

Budget de la guerre. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1497) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1522).

Budget de l'instruction publique. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1498) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1522 et 1527).

Budget de l'intérieur. — Séance du 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1497).

Budget de la marine. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1498) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1522).

Budget des postes et télégraphes. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1499) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1523 et 1527).

Budget des travaux publics. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1508) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1523 et 1527).

Loi de finances. — Séances des 29 mai (*J. O.*, 30 mai, p. 1510) ; 30 mai (*J. O.*, 31 mai, p. 1523 et 1528).

Conditions du travail. — 1re délibération sur les propositions de loi relatives aux — dans les marchés de travaux publics. — Séances des 4 mai (*J. O.*, 5 mai, p. 1286) ; 5 mai (*J. O.*, 6 mai, p. 1305).

Mission Marchand. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi tendant à accorder une récompense nationale aux membres de la — Séance du 25 mai (*J. O.*, 26 mai, p. 1465).

Mur des fédérés. — Discussion et adoption de l'urgence sur une proposition de M. Dejeante relative au — Séance du 2 mai (*J. O.*, 3 mai, p. 268).

Mur des otages. — Discussion et adoption de l'urgence sur une proposition de M Berry relative à la conservation du — Séance du 2 mai (*J. O.*, 3 mai, p. 268).

Revision des lois constitutionnelles. — Prise en considération des propositions de MM. Gerville-Réache et Dumont relatives à la — Séance du 4 mai (*J. O.*, 5 mai, p. 1285).

Sapeurs-pompiers. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi tendant à instituer une médaille d'honneur pour les — Séance du 24 mai (*J. O.*, 25 mai p. 1450).

Tran fert au Panthéon. — Déclaration de l'urgence sur les propositions de MM. Fournière, de Mahy et Maruéjouls ayant pour objet le — des cendres de Balzac, Michelet, Renan et Quinet. — Séance du 5 mai (*J. O.*, 6 mai, p. 1304).

Interpellations et questions. Résolutions.

Affaire Dreyfus. — Interpellations de M, Fournière et de M. Breton sur le rôle de l'état-major dans l' — Discussion sur la fixation. — Séance du 2 mai (*J. O.*, 3 mai, p. 269).

— Interpellations de MM. Viviani et Lasies sur la publication de correspondances échangées entre les ministres de la guerre et des affaires étrangères. — Séance du 12 mai (*J. O.*, 13 mai, p. 1346).

Algérie. — Interpellations de MM. Marchal, Barthou, Morinaud, Rouanet, Drumont, Firmin-Faure et Rozet sur l'— Séances des 8 mai (*J. O.*, 9 mai, p. 1320) ; 9 mai (*J. O.*, 10 mai, p. 1332) ; 15 mai (*J. O.*, 16 mai, p. 1363) ; 18 mai (*J. O.*, 19 mai, p. 1416) ; 19 mai (*J. O.*, 20 mai, p. 1430) ; 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 1450) ; 25 mai (*J. O.*, 26 mai, p. 1467) ; 26 mai (*J. O.*, 27 mai, p, 1481).

Démission de M. de Freycinet. — Interpellation de M. Berry sur la — (affaire Dreyfus). — Séance du 8 mai (*J. O.*, 9 mai, p. 1315).

Ecole polytechnique. — Question adressée par M. Gouzy au ministre de la guerre sur la suspension du cours de littérature à l'— (affaire Dreyfus). — Séance du 5 mai (*J. O.*, 6 mai, p, 1301).

Grève des facteurs. — Interpellations de MM. Cère et de Baudry d'Asson sur la — Séance du 18 mai (*J. O.*, 19 mai, p. 1410).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

EDMOND PICARD. — LE DROIT PUR. — PERMANENCES JURIDIQUES ABSTRAITES. — Bruxelles, 1899, V. Larcier, Paris, Félix Alcan, in-8, XVI-546 p.

Ni le titre, ni le sous-titre de ce livre ne sont très clairs. Il constitue un essai (analogue à ceux de Thon, de Bierling, de Roguin) de construction d'une science du droit dégagée de tout ce qui fait en l'intérêt principal et essentiel, je veux dire l'*histoire* et les *réalités pratiques*. M. Picard, dont l'activité scientifique, politique, judiciaire est infatigable, est venu cet hiver à Paris faire quelques leçons dont la substance se retrouve dans le livre qui paraît aujourd'hui. Il a fait admirer à tous ses auditeurs la virtuosité vraiment surprenante d'une parole habile et souple, introduisant, dans la langue sévère du droit, les expressions les plus étranges, les néologismes les plus bizarres ; mais il y a mieux que cela dans le livre de M. Picard, qui a beaucoup puisé dans l'admirable *Esprit du droit romain* de von Ihering, dont nous devons aussi à un Belge la seule traduction française qui existe. M. Picard a écrit de fortes pages sur les éléments, les classifications, le but du droit.

En somme son livre est une utile introduction à l'étude du droit, mais comme toutes les *Introductions*, comme toutes les *Encyclopédies*, et malgré leur titre, il n'est guère accessible qu'à ceux qui ont déjà fait du droit une étude approfondie.

La partie consacrée à l'étude et à l'enseignement du droit renferme des aperçues originaux.

MAURICE LE COURTOIS. — DES ACTES DE GOUVERNEMENT. — Paris, 1899, Larose in-8, 268 p.

Les actes de gouvernement ont été étudiés dans ces derniers temps d'assez près par MM. Michoud, Laferrière, Brémond, Hauriou, etc. M. Le Courtois aborde à son tour ce sujet. Il se range avec MM. Laferrière et Hauriou parmi les partisans des actes de gouvernement et adopte la formule qu'en donne M. Ducrocq, « ceux qui sont l'exécution directe d'une disposition formelle de la Constitution » (Ducrocq, cours de droit administratif, 7e édition, tome I, nº 70, p. 88). L'auteur passe ensuite en revue, avec ce critérium, la plupart des cas qui se sont présentés dans la jurisprudence. Un appendice examine, un peu succinctement, les législations étrangères.

PAUL LAPIE. — LA JUSTICE PAR L'ETAT. Etude de morale sociale. Paris, 1892, Felix Alcan, in-18, 211 p., 2 fr. 50. (De la bibliothèque de philosophie contemporaine).

L'auteur dont la méthode se rattache par certains côtés à celle de M. Henry Michel, l'auteur du beau livre : l'*Idée de l'Etat*, cherche quel idéal social inspire à la raison l'expérience et examine ensuite à l'aide de la raison et de l'expérience quelle forme il faut donner à l'Etat et quelles fonctions il convient de lui confier pour réaliser son idéal qui est la justice. Sa méthode et son idéal l'amènent à se prononcer pour l'institution d'une forme nouvelle de gouvernement qu il appelle « arbitral » et où doivent figurer les représentants de tous les partis. Il réforme,

en se plaçant au même point de vue, toutes les parties de l'organisation sociale, politique, administrative et institue, à côté de l'arbitrage administratif, pendant de l'arbitrage politique, une magistrature judiciaire, militaire, philanthropique, pédagogique, économique de l'Etat,cette dernière chargée d'assurer à chacun un emploi et le fruit de son travail.

Ce livre, écrit avec talent, rappelle les nombreux systèmes sociaux à prioristes de nos utopistes de 1848.

A. Souchon. — La propriété paysanne. Etude d'économie rurale. Paris, 1899, Larose, in-8, VIII, 275 p., 6 fr.

L'auteur de ce très intéressant ouvrage se prononce nettement pour ce qu'il appelle la moyenne propriété paysanne, qu'il préfère à la grande propriété et à la très petite propriété rurale, soit au point de vue social, soit au point de vue économique. Les chapitres 3 et 5 sont particulièrement utiles à consulter. M. Souchon y étudie de plus près qu'on ne l'a fait jusqu'à présent les charges de la propriété paysanne et les moyens de les diminuer.

Depuis le livre classique de M. A. Passy sur les systèmes de culture, il n'avait pas paru un livre aussi documenté au point de vue législatif comme au point de vue économique sur cette partie si importante de l'économie rurale de la France.

Louis André et Léon Guibourg. — Le code ouvrier. Supplément. Paris, 1898, Chevalier-Marescq et Cie, in 8°, 248 p., 3 fr.

Nous avons annoncé dans le n° de mai-juin 1896 l'utile ouvrage de MM. André et Guibourg. La législation ouvrière, qui prend des développements si considérables dans cette fin de siècle, a obligé les auteurs à donner un fort supplément à leur ouvrage. Il comprend en particulier le commentaire de la loi 1er avril 1898 sur les *Sociétés de secours mutuels* et de la loi du 9 avril 1898 sur les *accidents du travail.*

A. Sevestre. — De la revision des procès criminels et correctionnels et des indemnités à accorder aux victimes d'erreurs judiciaires. Paris, 1899, Chevalier-Marescq et Cie.

Le livre de M. Sevestre vient bien à son heure. Jamais question de revision n'a remué le pays comme il l'est en ce moment. M. Sevestre traite aussi de la réparation pécuniaire à accorder aux victimes d'erreurs judiciaires, et, sur ce point, il indique les réformes nécessaires que comporte la loi du 8 juin 1895.

H. Speyer. — Les vices de notre procédure en cour d'assises. Paris, 1898, Chevalier-Marescq et Cie.

Contribution très importante à l'étude de la procédure en Cour d'assises en Belgique. L'auteur donne une très large place à l'étude de la procédure criminelle anglaise, et son livre, joint à celui de M. Cruppi, que nous avons signalé en son temps, sera un guide utile pour le législateur qui voudra s'atteler à cette réforme urgente entre toutes. Malheureusement les lois d'ordre social relèguent aujourd'hui au dernier plan les réformes dont l'organisation de la justice a tant besoin.

J.-B. Mispoulet. — La vie parlementaire a Rome sous la République. Paris, 1899, Fontemoing, in-8, 418 p.

M. Mispoulet commence la publication d'un ouvrage tout à fait neuf par son objet, la reconstition vivante, comme l'indique son titre, des principales scènes de la vie publique à Rome.

C'est aujourd'hui la vie parlementaire sous la République, ce sont les scènes tragiques dont la plus grande Assemblée politique que le monde ait connu, le Sénat romain, a été le théâtre, qui sont retracées par M. Mispoulet. Nous prédisons à son livre le plus éclatant succès; jamais l'érudition la plus complète et la

plus documentée n'a su se rendre aussi intéressante. Si paradoxal que cela puisse paraître au premier abord, comme il le dit lui-même, le sujet, quoique très ancien, est presque d'actualité. Les Romains ont pratiqué, eux aussi, le régime parlementaire..... il n'y a que deux mille ans !

M. Mispoulet annonce déjà un autre volume, *la Vie parlementaire sous l'Empire romain*. Nous espérons bien qu'il ne s'en tiendra pas là et qu'il abordera d'autres aspects de la vie publique à Rome, en particulier le régime électoral, où les modernes peuvent puiser de si utiles leçons.

Seize gravures, dont onze hors texte, ajoutent à ce livre l'attrait artistique qu'ont bien rarement les livres de droit, d'histoire ou de science politique et qu'on a peut-être tort de négliger.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE ONZIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages.

DONIOL (H.). — La paix de Versailles de 1783 385

GUYON (R.). — Une tentative de fédération des Républiques de l'Amérique centrale. 426

HARRISSON MOORE. — La constitution fédérale australienne 264

MÉRIGNHAC (A.). — La paix hispano-américaine. 229

MICHOUD (L.). — La notion de personnalité morale 1-193

POSADA (A.). — Le régime colonial de l'Espagne (2e article). 33

STOCQUART (E.). — La liberté politique et la liberté industrielle. . . . 432

TURGEON (CH.) — Une définition de l'Etat et de sa souveraineté. . . 72

II. — CHRONIQUES

Chronique constitutionnelle et parlementaire. (F. MOREAU). . . 444

Chronique fiscale et financière. (WAHL). 82

Chronique internationale. (G. DE LAPRADELLE). 277

Chroniques politiques.

— France (ZÉDYX). 493

— Angleterre (F. STEVENSON). 309

— Grèce (CALLISPÉRIS). 343

— Italie (D. ZANICHELLI). 315

— Norvège (BREDO MORGENSTIERNE) 131

— Portugal (CANDIDO DE FIGUEIREDO). 107

— Suède (G. K. HAMILTON) 112

— Suisse (H. MICHELI) 509

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Ouvrages d'auteurs français.

J. BARTHÉLÉMY. — Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français (A. MESTRE) 354

L. DUGUIT ET H. MONNIER. — Les constitutions et les principales lois politiques de la France (I. LAMEIRE). 142

Ouvrage d'auteur belge

ORBAN. — Manuel de droit administratif. 147

Ouvrage d'auteur chilien

AMUNATEGUI. — Estudios sobre instruccion publica (V. LETELIER) . 146

Ouvrage d'auteur italien

V. MICELI. — La chiusura della sessione parlamentare e suoi effetti giuridici (La clôture de la session parlementaire et ses effets juridiques) (F. MOREAU) 529
L. COSSA. — Histoire des doctrines économiques (F. SAUVAIRE-JOURDAN) 533

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES.

Periodiques français.

— Nouvelle Revue (MOREAU). 160
— Revue des Deux-Mondes (MOREAU) 148
— Revue de Paris (MOREAU). 154

Périodiques américains

— Annals of the american academy of political and social science (VALERY) 361
— Political Science Quarterly Review (VALERY) 535
— The Yale Review (VALERY) 538

Périodiques suisses

— Histoire de la Suisse au XIXe siècle (BORGEAUD) 546
— Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BORGEAUD) 539
— Revue historique vaudoise (BORGEAUD) 545
— La Suisse au XIXe siècle (BORGEAUD). 546
— Statistisches Jahrbuch der Schweiz (BORGEAUD) 544
— Zeitschrift fur Schweizerisches Strafrecht (BORGEAUD). 543

V. — VARIÉTÉS

M. Garsonnet. 365
Bibliographie du droit public au XVIIe siècle. 556
Les concours d'agrégation des facultés de droit 366
Le 10e congrès de crédit populaire. 163
La prochaine réunion de la société anglaise de droit international. 166
La 19e session de l'Institut de droit international 548

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural, législation forestière. 169,369,561
Assistance publique et institutions de prévoyance. 175,375,565
Commerce et législation commerciale. Navigation 168,368
Discours officiels 177,376,568
Droit administratif général 172,371
Droit criminel et régime pénitentiaire. 169,369,560
Industrie et législation industrielle. Questions ouvrières.. 168,368,560
Instruction publique et beaux-arts 175,375,565
Législation civile. 368
Législation et organisation financières. — Régime douanier. —

Régime monétaire 172,371,563
Législation et organisation militaires 174,372,564
Législation extra-continentale (Algérie, Colonies, Protectorats) . . . 169,369,561
Organisation constitutionnelle et parlementaire. — Elections et législation électorale. — Questions politiques 367
Police 365
Postes et télégraphes 176,375,567
Procédure civile. — Organisation judiciaire. — Auxiliaires de la justice 168,368
Questions diverses 177,568
Relations internationales 167,367,560
Santé publique 375
Travaux publics et voies de communication 176,375,567

VII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Assemblée nationale. 377

Sénat.

— Interpellations et questions. — Résolutions 179,379,571
— Projets et propositions de loi 178,377,570

Chambre des députés.

— Interpellations et questions. — Résolutions 182,381,572
— Projets et propositions de loi 180,379,571

VIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

ANDRÉ ET GUIBOURG. — Le Code ouvrier (Supplément). 575
ARANGIO-RUIZ. — Storia costituzionale del Regno d'Italia. 184
ARBIB. — Cinquant'anni di storia parlementare del Regno d'Italia . 185
BRONDI. — L'atto complesso nel diritto publico 187
BRUNIALTI. — Biblioteca di scienza politiche e amministrative . . 185
CARBONE, — Statuto e alla teoriche sulla revisione delle leggi costituzionali 192
CATELLANI. — La dottrina platonica delle ideee il concetto della societa internazionale 187
CAVAGNARI. — Nuovo sistema di rappresentanza politica 187
CHIMIENTI — Le chef de l'Etat dans ses rapports avec le cabinet . 191
ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé. 384
FULCI. — L'autorita judiziaria e il delito ministeriale 187
FERRARIS. — Elettorato e eliggibilita nel commune. 187
— Nozione scientifica del decentamento amministrativo 189
GRASSO. — I presuppoti giuridici del diritto costituzionale e il rapporto tra lo stato il cittadino 191
LAPIE — La justice par l'Etat. 574
LECOURTOIS. — Des actes de gouvernement. 574
LILLA. — Il diritto nel suoi rapporti colla persona, colla societa e collo stato. 187
LOMBARDO PELLEGRINO. — Teoria giuridica delle deliberazioni amministrative 190

— Determinazione scientifica del diritto costituzionale 190
MICELI. — L'immunita parlementare. 192
— Manuale di diritto costituzionale generale 192
MINGUZZI. — I limita della attivita adverse alla costituzione. 188
MISPOULET. — La vie parlementaire à Rome sous la République . . . 575
MONTALCINO. — Indice generale delli atti parlementarii. 183
MORELLI. — Il Re. 187
— Che cosa sono le liberta civili 187
— La prima cathedra di diritto costituzionale. 188
MOSCA. — Questioni pratiche di diritto costituzionale. 189
NOTIZIA sul Senato e indice per materie digli atti del Parlamento durante el mezzo secolo dalla sua instituzione. 183
NUVOLONI. — Storia dei collegi elettorali 183
ORLANDO. — Primo trattato completo italiano di diritto amministrativo. 186
PALMA. — Lei costituzioni moderne dei popoli liberi. 186
PICARD. — Le droit pur. Permanences juridiques abstraites 574
RACIOPPI. — Forme di stato e forme di governo 191
— Le stato d'assedio e i tribunali militari 191
RANELETTI. — Il diconoscimento della personnalita negli atti amministrativi privati illiciti 187
RAVA. — Scienza dell'amministrazione nelli sui origini italiane e nel suo più recenti sviluppo. 189
REPORT and accompanying papers of the commission appointed by the president of the United states. 383
ROSSI. — L'immita dei deputati. 188
— Scritti vari di diritto costituzionale 188
— Moderna scienza del diritto costituzionale nelli nazioni latine . . . 189
— Scritti inediti giuridico-politici de Giovanni de Legnano 189
RIFFOLI. — Indice generale delli atti parlementari 183
SANTANGELO SPOTO. — La giustizia nell' amministrazione. 186
SANTI. — Teoria dei diritti publici subbietivi 191
SEVESTRE. — De la revision des procès criminels et correctionnels. . 575
SIOTTO-PINTOR. — Sovranita populare e sovranita degli ottimi 187
SPEYER. — Les vices de notre procédure en cour d'assises 575
VACCHELLI. — La defensa giurisdizionale dei diritti dei citadini verso l'autorita amministrativa 190
ZANICHELLI. — Verbali delle Sederte del consiglio ministri nelle quali fu discusso e deliberato lo statuto. 184
— Introduzione storica allo studio del sistema perlementare italiano. . 185
— Carlo-Alberto e i Jesuiti in Piemonte nel 1848. 187

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU ONZIÈME VOLUME

AFFAIRE Dreyfus, p. 501.

ALLEMAGNE. — Les partis en —, p. 481.

AMÉRIQUE-CENTRALE. — Une tentative de fédération dans les Républiques de l' —, p. 427.

ANGLETERRE. — Les partis en —, p. 314 et 417.

ANGLETERRE (Chronique politique), par M. F. Stevenson, p. 309. — La session parlementaire, p. 309. — La mort de M. Gladstone, p. 309. — Le local government (Ireland) act, p. 309. — Le vaccination act, p. 311. — Le « Benefices act », p. 312. — Le criminal évidence act, p. 313. — Autres mesures, p. 313. — Les partis, p. 314.

ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE. — Périodique américain (analyse), p. 361. — The first apportionment of federal representatives in the united states (La 1re répartition des représentants fédéraux aux Etats-Unis), par E. J. James, p. 361. — Genius, Fame and the comparison of races (Le génie, la renommée et la comparaison des races) par C. H. Cooley, p. 361. — Comparative study of the State constitutions of the american Revolution (Etude comparée des constitutions des Etats au moment de la Révolution d'Amérique) par W. G. Webster, p. 362. — The immigration question (La question de l'immigration), par J. H. Senner, p. 362. — Rousseau and the french Revolution (Rousseau et la révolution française), par C. H. Lincoln, p. 362. — The George Junior Republic (La petite République George), par W. J. Hull, p 363. — The problems of political science (Les problèmes de la science politique), par L. S. Rowe, p. 363. — Administrative centralization and decentralization in England (La centralisation et la décentralisation administrative en Angleterre), par J. T. Young, p. 363. — Place of the political and social sciences in modern education (De la place des sciences politiques et sociales dans l'éducation moderne), par E. J. James, p. 364.

ASSURANCES OUVRIÈRES en Suisse, p. 524.

AUSTRALIE. — Questions constitutionnelles, p. 491.

AUTRICHE. — Les partis en —, p. 477.

BELGIQUE. — Les partis en —, p. 482. — Le règlement, p. 487.

BENEFICES ACT (Le), p. 312.

BIBLIOGRAPHIE DU DROIT PUBLIC AU XVIIe SIÈCLE (variétés), p. 556.

BULGARIE (Empiètements de la) sur le territoire grec, p. 345.

CAVALLOTTI (mort de M.), p. 323.

CHEMINS DE FER SUISSES — Rachat des —, p. 509.

CHIUSURA DELLA SESSIONE PARLAMENTARE (La). — La clôture de la session parlementaire, par V. Miceli (analyses et comptes rendus), p. 529.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE, par M. F. Moreau, p. 444. — Analyse. — France. — I. Constitution, p. 444. — II. Parlement : A) questions générales, p. 451. — B) Election des sénateurs, p. 456. — C) Election des députés, p. 458. — D) Règlement ; Règlement du Sénat, p. 462. — Règlement de la Chambre, p. 462. — III. Pouvoir exécutif, p. 476.

Etranger : I. Les partis, p. 477. — Angleterre, p. 477. — Autriche, p. 477. — Hongrie, p. 480. — Allemagne, p. 481. — Suisse, p. 481. — Italie, p. 482. — Belgique, p. 482. — Pays-Bas, p. 483. — Danemark, p. 483. — Roumanie, p, 484. — Etats-Unis, p. 484. — Japon, p. 486. — II. Les questions de règlement, p. 487. — III. Législation. — Wurtemberg, p. 488. — Espage, p. 490. — Suède, p. 490. — Italie, p. 490. —

Etats-Unis, p. 490. — Astralie, p. 491.

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE, par M. A. Wahl, p. 82. — Les projets d'impôt général sur le revenu. — 1° Sur l'utilité de la transformation des impôts mobilier et des portes et fenêtres, p. 82. — 2° Répartition et quotité, p. 86. — 3° Proportionnalité, progression et dégression, p. 90. — 4° Déclaration, inquisition et présomptions, p. 94. — 5° Influence d'une réforme sur les revenus des départements et des communes, p. 105.

CHRONIQUE INTERNATIONALE, par M. A. G. de Lapradelle, p. 277. — Questions franco-anglaises, p. 277. — L'impérialisme et ses causes, p. 277. — La question du Niger et la Convention du 14 juin 1898, p. 279. — *a*) Origine des difficultés franco-anglaises, p.279. — *b*) Attributions territoriales dans la boucle du Niger, p. 282. — *c*) Le régime fluvial, p. 284. — L'Egypte, p. 289. — Le Soudan égyptien et la convention du 19 janvier 1899, p. 291. — L'incident de Fachoda et la convention du 21 mars 1899, p. 294. — L'incident de Mascate, p. 299. — Les affaires de Madagascar, p. 301. — La question de Terre-Neuve, p. 304.

CHRONIQUE POLITIQUE (France), par Zédyx, p. 493. — Analyse. — Suite de la discussion du budget, p. 493. — Travail législatif, p. 494. — Loi conférant l'électorat aux femmes pour l'élection aux tribunaux de commerce, p.495. — Loi sur la destitution des officiers ministériels, p. 495. — Loi sur la répression des outrages aux bonnes mœurs, p. 496. — Loi modifiant les règles du Code civil sur le rapport à successions, p. 497. — Loi sur le régime des eaux, p. 498. — Loi sur la police rurale, p. 499. — Loi sur les warrants agricoles, p. 500. — L'affaire Dreyfus, p. 503. — Interpellations diverses, p. 506.— Législation électorale, p. 507. — Séparation des Chambres, p. 508.

CHRONIQUE POLITIQUE (Suisse), par M. H. Michel, p. 509. — Analyse. — Le vote populaire sur le rachat des chemins de fer, p. 509. — Mesures d'exécution du rachat, p. 512. — Unification du droit civil et du droit pénal, p. 515. — La situation politique générale, p. 519. — La double initiative, p. 524. — La situation financière, p. 524. — Les assurances ouvrières et le monopole du tabac, p. 525.

CONCOURS D'AGRÉGATION (Les) des facultés de droit (variétés), p. 366.

CONGRÈS DU CRÉDIT POPULAIRE (Le 10e) (variétés), p. 163.

CONGRÈS INTERNATIONAL DE LA PRESSE (Le), p. 108.

CONSTITUTIONS (Les) et les principales lois politiques de la France depuis 1789, par MM. L. Duguit et H. Monnier (analyses et comptes rendus), p. 142.

CONSTITUTION FÉDÉRALE AUSTRALIENNE (La), p. 264. — Réunion de la Convention, p. 265. — Un projet de fédération, p. 266. — Le Parlement fédéral, p. 267. — Le pouvoir exécutif, p. 269. — Le pouvoir judiciaire, p. 273. — Les amendements à la Constitution, p. 275. — Le vote populaire (N.D.L.R.), p. 264.

CRIMINAL ÉVIDENCE ACT (Le), p.313.

CUBA. — Conséquences de la paix hispano-américaine, p. 249.

DANEMARK. — Les partis en —, p.483.

DÉFINITION (Une) de l'Etat et de sa souveraineté, p. 72.

DROIT ADMINISTRATIF (Manuel de), par M. Orban (analyses et comptes rendus), p. 147.

EGYPTE (La question d'), p. 291.

ESPAGNE. — Le régime colonial de l' — (suite), p. 33.

ESSAI d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français, par J. Barthélémy (analyses et comptes rendus), p.354.

ETAT (l'). — Une définition de — et de sa souveraineté, p. 72. — Distinction de l'Etat avec le gouvernement, p. 72. — Avec la société, p. 73. — Définition de l'Etat, p. 74. — Ses attributs, p. 75. — Ses devoirs, p. 78.

ETATS-UNIS. Règlementation législative aux —, p. 438. — Les partis aux —, p. 484. — Législation, p. 490.

FACHODA (l'incident de), p. 294.

FÉDÉRATION. — Une tentative de — dans les Républiques de l'Amérique centrale, p. 427.

FOX. — Inertie et calculs de — lors de la conclusion du traité de Versailles en 1783, p. 395.

GARSONNET (M.) (variétés), p. 365.

GLADSTONE (La mort de M.), p.309.

GRÈCE (chronique politique), par M. G. N. Callispéris, p. 343. — Crète, p. 343. — Finances et contrôle étranger, p. 344. — Empiètements bulgares, p. 345. — Tournée royale, p. 345. — Le procès de la marine, p. 347. — Par-

tis politiques, p. 347. — Le programme du gouvernement, p. 348. — Réformes urgentes, p. 351.

HISTOIRE DE LA SUISSE AU XIXe SIÈCLE. — Périodique Suisse (analyse), p. 546.

HOMESTEAD (Le) et la loi sur l'usage au Minnesota, p. 441.

HONGRIE. — Les partis en —, p. 480.

IMPÉRIALISME (L') et ses causes, p. 277.

IMPOT GÉNÉRAL SUR LE REVENU (Les projets d'), p. 82.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL (La 19e session de l'), à la Haye (variétés), p. 548.

INSTRUCCION PUBLICA (Estudios sobre), par M. L. Amunategui (analyses et comptes rendus), p. 146.

IRLANDE, (Le local government act), p. 309.

ITALIE. — Les partis en —, p. 482.

ITALIE (Chronique politique), par M. D. Zanichelli, p. 315. — Le ministère di Rudini à la fin de 1897. Les procès Frezzi et Favilla, p. 315. — Le remaniement du ministère, p. 320. — La situation politique et économique, p. 321. — Mort de M. Cavallotti, p. 323. — L'exposition du cinquantenaire à Turin, p. 326. — Les troubles en province, p. 327. — Le second remaniement du ministère, p. 335. — Démission de M. di Rudini, p. 337. — Le ministère de M. le général Pelloux, p. 337. — La question de l'amnistie, p. 340.

JAPON. — Les partis au —, p. 486.

LIBERTÉ POLITIQUE ET LA LIBERTÉ INDUSTRIELLE (La), par M. E. Stocquart, p. 432. — Analyse. — La liberté politique ne se confond pas avec la liberté industrielle, p. 432. — Changement des conditions de l'industrie au XIXe siècle, p. 434. — Nécessité de l'intervention de l'Etat dans la réglementation industrielle, p. 436. — Réglementation législative aux Etats-Unis, p. 438. — Le Homestead et la loi sur l'usage au Minnesota. p. 441. — La liberté de l'industrie et des contrats ne doit pas aboutir à l'exploitation des travailleurs, p. 442.

MADAGASCAR (Les affaires de), p. 301.

MASCATE (L'incident de), p. 299.

MONOPOLE DU TABAC. — Le projet d'établissement du —, en Suisse, p. 525.

NIGER (La question du), p. 279.

NORVÈGE (Chronique politique), par M. Bredo Morgenstierne p. 131. — Le Storthing. Le ministère. La politique générale, p. 131. — Questions unionnelles, p. 132. — Constitution, p. 138. — Législation, p. 140. — Elections communales, p. 141.

NOTION DE PERSONNALITÉ MORALE (La), p. 5 et 193.

NOUVELLE REVUE. — Périodique français (analyse), p. 160. — La question agraire et le parti socialiste allemand, par H. Lichtenberger, p. 160. — La charité, par Elbert, p. 161. — La politique nationale de la France lointaine, par de Vouvourville, p. 162.

OFFICIERS MINISTÉRIELS. — Loi sur la destitution des —, p. 495.

OUTRAGES AUX BONNES MŒURS. — Loi sur la répression de —, p. 496.

PAIX HISPANO-AMÉRICAINE (La), par A. Mérignhac, p. 229. — Analyse. — Protocole de paix, 229. — Question de la dette coloniale, p. 231. — La question des Philippines, p. 242. — Conséquences de la paix à Cuba, p. 249; — aux Philippines, p. 251.

PAIX DE VERSAILLES DE 1783 (La), par M. H. Doniol, p. 385. — Analyse : Les premières négociations, p. 385. — Chute de lord Shelburne, p. 391. — Le cabinet du duc de Portland ; lord North et Fox, p. 393. — Inertie et calcul de Fox, p. 395. — Les alliés de la France, la Hollande, p. 417. — Signature du traité définitif, p. 420. — Sa portée, p. 425.

PARTIS (Les) à l'étranger, p. 477.

PAVILLON DE COMMERCE NORVÉGIEN (La question du), p. 125.

PAYS-BAS. — Les partis aux —, p. 483.

PELLOUX (Le ministère de M. le général), p. 337.

PERSONNALITÉ MORALE. — La notion de —, par L. Michoud, p. 5 — Analyse. — Définition, p. 5. — Distinction de la personne morale au sens philosophique et de la personne morale au sens juridique, p. 7. — La personne morale n'est qu'un sujet de droit, p. 8. — I. Système de la fiction, p. 8. — 1° Il ne résout pas le problème de la personnalité morale, p. 10. — 2° On ne peut l'appliquer au droit public, p. 12. — 3° Il méconnaît le rôle du législateur dans les rapports sociaux, p. 16. — 4° Il fait trop entièrement abstraction des personnes physiques qui composent l'être moral, p. 21. — — II. Sys-

tèmes qui nient l'existence des personnes morales. — 1° Système des droits sans sujet, p. 23. — 2° Systèmes qui rattachent aux personnes physiques les droits des personnes morales, p. 26. — III. Systèmes qui admettent la réalité de la personne morale, en cherchant à démontrer qu'elle est douée de volonté, p. 193. — 1° Théorie organique des sociétés, p. 195. — 2° Théorie de Zitelmann, p. 199. — 3° Théorie de M. Hauriou, p. 202. — 4° Théorie de Jellinek, p. 206. — IV. Il ne faut pas voir dans la volonté le fondement principal du droit, p. 210. — 1° La volonté ne réside pas nécessairement dans le sujet de droit, p. 210. — La personne juridique est l'être dont les intérêts sont protégés au moyen de la puissance reconnue à une volonté qui le représente, p. 212. — 2° Deux conditions sont nécessaires et suffisantes pour qu'il y ait personne morale : *a*) un intérêt distinct des intérêts individuels, p. 218. — *b*) Une organisation capable de dégager une volonté collective, p. 221. — 3° Conséquences, p. 227.

PHILIPPINES (La question des), p. 242.

POLICE RURALE. — Loi sur la, p. 499.

POLICE SCIENCE QUATERLY REVIEW. — Périodique américain, p. 535. — The nature of corporation (La nature des personnes morales), par J. P. David, p. 535. — Treaties and treaty-making, (comment on fait un traité), par F. S. Jones, p. 536. — The government and the newspaper press in England (le gouvernement et la presse en Angleterre), par E. Porritt, p. 536.

POLITISCHES JAHRBUCH DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT. Périodique suisse (analyse), p. 539. — La neurasthénie, par M. Hilty, p. 539. — La constition de la Malmaison, par M. Strickler, p. 539. — La constitution de Haller pour Berne, p. 540. — La question d'Orient, par M. Hilty, p. 540. — Documents, p. 540. — De senectute, p. 540. — Il y a cinquante ans, par M. Blosch, p. 540. — Journal de la députation suisse à Francfort, p. 541. — Le droit du suffrage des femmes, par M. Hilty, p. 541. — Documents, p. 542.

PORTUGAL (Chronique politique), par M. C. de Figueiredo, p. 107. — La politique, p. 107. — Législation, p. 108. Le congrès international de la presse, p. 108. — Le 4e centenaire de la découverte des Indes, p. 110. — Un peu de statistique, p. 111.

RAPPORT A SUCCESSIONS. — Loi modifiant les règles du —, p. 497.

RÉGIME COLONIAL DE L'ESPAGNE (Le), par A. Posada (suite), p. 33. — Analyse. — La décadence du régime, p. 33. — Cuba et Porto-Rico, p. 41. — Les partis à Cuba, p. 53. — L'autonomie, 55. — Les Philippines. p. 61. — Conclusion, p. 67. — Appendice, p. 69.

RÉGIME DES EAUX. — Loi sur le — p. 498.

RÈGLEMENT du Sénat, p. 462 ; — de la Chambre, p. 462. — Les questions de — à l'étranger, p. 487.

REVENU. — Les projets d'impôt général sur le —, p. 82.

REVUE DES DEUX MONDES. — Périodique français (analyse), p. 148. — Le règne de l'argent, par A. Leroy-Beaulieu, p. 148. — Après le procès, par F. Brunetière, p. 149. — Mundelle et les conseils d'arbitrage en Angleterre, p. 149. — Les luttes entre l'Église et l'État au XIXe siècle. III. La Restauration, p. 150. — Le peuple grec, par A. Fouillée, p. 151. — La guerre hispano-américaine et le droit des gens, par A. Desjardins, p, 152. — Les non classées et l'émigration des femmes aux colonies, par d'Haussonville, p. 153. — L'évolution politique de l'école primaire par X, p. 153.

REVUE HISTORIQUE VAUDOISE. — Périodique suisse (analyse), p. 545. — Un prisonnier d'État sous le régime bernois : Müller de la Mothe, par M. E. Mottaz, p. 545. — Les anciennes relations de la Suisse et de l'Italie, par M. Savary, p. 545. — Espionnage français dans le pays de Vaud en 1795, par M. E. Couvreu, p. 545. — Le texte authentique de la pétition de la Harpe au directoire, par M. E. Dunant, p. 545. — J. J. Cart, par M. J. Cart, p. 545.

REVUE DE PARIS. — Périodique français (analyse), p. 154. — La paix d'Orient, par E. Lavisse, p. 154. — Les Allemands à Constantinople, par G. Gaulis, p. 155. — Problèmes algériens, par un Algérien, p. 157. — Vues politiques, par L. Bourgeois, D. Cochin, J. Jaurès, R. Poincaré, p. 157. — Les origines du parti républicain, par A. Aulard, p. 158. — L'effort de l'Italie, par L. Mabilleau, p. 159. — La crise du libéralisme en Belgique, par M. Vauthier, p. 160.

ROUMANIE. — Les partis en —, p. 484.

RUDINI (Ministère de M. di), p. 315 et 337.

SOCIÉTÉ ANGLAISE DE DROIT INTERNATIONAL (La) prochaine réunion de la), (variétés), p. 166.

SOUDAN ÉGYPTIEN (Le), p. 291.

SOUVERAINETÉ. — Une définition de l'Etat et de sa —, p. 72

STATISTISCHES JAHRBUCH DER SCHWEIZ. — Périodique Suisse (analyse), p. 544. — II. Population, p. 544. XI. Commerce, p. 544. — XIII. Instruction, p. 544. — XIV. Finances, p. 544. XVII. Statistique politique, p. 544.

SUÈDE (Chronique politique), par M. G. K. Hamilton, p. 112. — Questions de l'Union, p. 112. — *a*) Rapport de la majorité suédoise du comité chargé d'établir le projet d'accord, p. 113. — *b*) Rapport de la minorité suédoise, p. 117. — *c*) Rapport de la majorité norvégienne, p. 119. — *d*) Rapport de la minorité norvégienne, p. 120. — La question du pavillon de commerce norvégien, p. 125. — Le Riksdag en 1898, p. 127. — Changements dans le ministère, p. 128. — Questions ecclésiastiques, p. 129.

SUISSE (Chronique politique), p. 509.

LA SUISSE AU XIXe SIÈCLE. — Périodique suisse (analyse), p. 546.

TENTATIVE DE FÉDÉRATION DANS LES RÉPUBLIQUE DE L'AMÉRIQUE CENTRALE (une). p. M. R. Guyon, p. 427.

TERRE-NEUVE (La question de), p. 304.

TRIBUNAUX DE COMMERCE. — Loi conférant aux femmes l'électorat pour l'élection aux —, p. 495.

UNIFICATION du droit civil et du droit pénal en Suisse, p. 515.

VACCINATION ACT (Le), p. 311.

WARRANTS AGRICOLES. — Loi sur les —, p. 500.

WURTEMBERG. — Modifications à la Constitution, p. 488.

YALE REWIEW (The). — Périodique américain (analyse), p. 538. — Limites of constitutional Law (limites de l'autorité des lois constitutionnelles), par T. Thacher, p. 538. — Street Railways and their relation to the public (les voies ferrées urbaines et leurs rapports avec les intérêts publics), par C. E. Curtis, p. 538. — The rationale of congressional estravagance (la théorie des extravagances du Congrès), par R. Ogden, p. 539.

ZEITSCHRIFT FUR SCHWEIZERISCHES STRAFRECHT. — Périodique Suisse (analyse), p. 543. La tâche de la criminalistique, par M. H. Gross, p. 543. — La loi vaudoise sur le sursis à l'exécution des peines, p. M. G. Favey, p. 543. — Le duel et sa repression en Suisse, par M. G. Gautier, p. 543.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie.

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : BAUGEY, docteur en droit.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

NOV 13 1926